فرح شاكر

النظام الفدرالي في العراق

النشأة، والأداء، والأهمّيّة

ترجمة

علي الحارس



النظام الفدرالي في العراق

النشأة، والأداء، والأهمّيّة

النظام الفدرالي في العراق
النشأة، والأداء، والأهميّة

فرح شاكر

ترجمة: علي الحارس

الطبعة الأولى، بيروت/ لبنان، 2021

First Edition, Beirut/Lebanon, 2021



ISBN: 978 - 1 - 77472 - 097 - 4

فرح شاكر

النظام الفدرالي في العراق

النشأة، والأداء، والأهمّيّة

ترجمة

علي الحارس



الفهرس

مقدمة المركز

إيماناً من مركز الرافدين للحوار بأصالة الدراسات الأكاديمية ذات البعد الاستراتيجي، والتي تعالج قضايا مصيرية برؤية علمية متميزة، فقد تم العمل على ترجمة هذا الكتاب المعنون (النظام الفدرالي في العراق النشأة والأداء والأهمّيّة)؛ إذ يكتسب الحديث عن موضوع الفيدرالية تحديداً أهمية كبرى في الوقت الراهن، بمحاولة تحديد تعريف علمي لها، واستخلاص أهم خصائصها، ونشأتها ومظاهرها، ومناقشة مزاياها وعيوبها، وإمكانية معالجة المشاكل والأزمات التي تعاني منها الدول ذات التنوع الإثني والطائفي من خلال تطبيق النظام الفيدرالي فيها، لا سيما في حالة العراق الذي ينشد أبناؤه حياةً هانئة وكريمة، في ظل نظام سياسي كفوء ومستقر، موحد يحفظ للجميع تنوعهم وخصوصياتهم ضمن الخيمة الوطنية الواسعة، وينبذ الاستئثار بالسلطة والثروة، وسياسة الإقصاء والتهميش، ويؤمن بالديمقراطية الحقيقية.

والكتاب الذي بين أيدينا يشرح بشكل دقيق مفهوم الفيدرالية وتطبيقاتها العملية، ويتصف بمستوى عالٍ من الموضوعية والحياد، معتمداً طريقة المقارنة لدراسة حالة العراق وتوصيف واقعه المعاصر، مع الغور عميقاً في صلب الطموحات المشروعة للعراقيين المطالبين بإصلاح البنية التحتية المتردية وتحسين الخدمات المتهدمة، والمتفاعلين إيجابياً مع البناء الديمقراطي لبلدهم والآلام والمعاناة والتحديات الهائلة التي تواجههم. كما بحث الظروف المصاحبة لاحتمالية تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، مع بيان أهم تحديات ذلك وضمانات نجاحه.

ومن الأمور المهمة التي يتميز بها الكتاب أنه أعطى مقدّمة تاريخية موجزة للتركة التاريخية التي خلّفتها عمليات بناء البلاد خلال العهدين العثماني والملكي، والأخطاء المصاحبة لنشوء دولة حديثة معقّدة غير مستقرّة، تفتقر للإجماع الوطني. وحاولت المؤلفة أن تشخّص العوامل التي أدت الى فشل التكيّف تاريخياً وواقعياً مع تنوّع المجتمع العراقي من أجل بناء منظومة حكم وطنية شرعية، وبحثت عن الأسباب المؤدية الى انحراف الدولة

عن الرؤية الديمقراطية واتجاهها نحو استخدام المركزية الشديدة والاستبداد والإجبار ضدّ شعبها لضمان استمرارها، وأخضعت كل ذلك للتحليل المسهب والمناقشة العلمية الهادفة، والتي قادتنا الى تفسير نظري مفاده حتمية تشكّل الفدرالية العراقية وفق نموذجٍ جديد، على الرغم من القيود المجتمعية والاقتصادية بالغة التعقيد والاضطراب.

كما أتقنت الباحثة تتبع السياق التاريخي لما سمّته بـ (التشكيل الرسمي للفدرالية العراقية) منذ عام 2003 ومروراً بدستور 2005، وتشظّي السلطة السياسية في العراق، بالترافق مع عمليات إعادة الإعمار والمصالحة والحوكمة والتنمية الاقتصادية وغيرها من المسائل التي استعرضتها ودرستها بحيادية وتأني وبالرجوع الى مصادر أساسية وأصيلة.

ومن محاسن الكتاب أنه في الأصل أطروحة دكتوراه، مؤلفته باحثة عراقية عايشت هموم العراقيين وبعضاً من حروبهم ومآسيهم، واستقرت في المملكة المتحدة لتحصل على شهادتها من جامعة كِنت. وهي اليوم تُعد واحدة من المختصين في القانون والعلاقات الدولية لا سيما في الشرق الأوسط وذات خبرة واسعة في العلوم السياسية والاجتماعية، وقدمت إسهامات أصيلة في السياسة والفيدرالية المقارنة.

تقديم المترجم

من المثير للاستغراب أن تتعلّق الفدرالية وما يتّصل بها في العراق بالترجمة قبل أيّ شيء آخر، لأنّك إذا سألت المواطن العراقي غير المتخصّص بالشأن السياسي عن ما إذا كان نظام الحكم في العراق فدراليًا فسيجيبك بالنفي، وفي عينيه نظرةٌ تشكّك بانتماء السائل إلى جهاز استخباراتي أجنبي، أو حتّى انتمائه إلى الماسونية أو ما شابهها من الجهات التي يلذّ لأنصار نظريات المؤامرة حبك الأساطير حولها وربطها بكلّ مصطلح أجنبي يختصّ بأفكار الفلسفة والسياسة التي لا يُراد لها، ولسببٍ لا يخفى على أولي الألباب، أن تأخذ مكانها في ميدان الثقافة العامّة.

ولقد خشي من وضعوا صياغة الدستور العراقي في العام (2005) أن تصيبهم سهام الاتّهامات هذه في وقتٍ كانت الثقافة البعثية ما تزال تضرب فيه أطنابها، فلم يكن شعار «الأمّة العربية (الواحدة)» يتقبّل تجزئة «الوطن العربي» بأيّ شكل من الأشكال وفقًا لأهداف الحزب الرئيسية الثلاثة (الوحدة والحرّية والاشتراكية) التي لم تعد على الدولة العراقية سوى بـ(التشتّت والقمع والفقر)، وزرعت في النفوس الخوف من مجرّد التفكير بأيّ بديل عن الثقافة الحزبية المفروضة بقسوةٍ يكاد ينعدم نظيرها.

وهكذا أُلبِست الفدرالية رداء الترجمة عوضًا عن التعريب، ووردت متخفّيةً باسم (النظام الاتّحادي)، ولكنّ الناس فهموا منها (الوحدوية)، وقَبِلها أنصار الفدرالية على أساس المفهوم المعياري، وقَبِلها مناهضو المفهوم المعياري على أساس المفهوم البعثي، وجاء المولود الجديد بشهادتي ميلاد كي يكسب بهما رضى الفريقين.

ولعلّ أبرز ما يبيّن الاختلاف على التفسير هو ما يصدر من أصوات تدعو إلى مساواة إقليم كردستان بمحافظات العراق، فهذه الأصوات لا تلقي بالًا لما ورد في الدستور من (اتّحادية/ فدرالية)، وتريد إفراغ الدستور من هذا المفهوم على الرغم من أنّه كان شرطًا لا غنى عنه لشمول الكرد في عراق ما بعد صدّام، وفقًا لمقاربة المساومة كما شرحها الكتاب؛ وكذلك ما

نسمعه من أصواتٍ في كردستان للمطالبة بحقوقٍ لا تصحّ المطالبة فيها إلّا ضمن الأنظمة الكونفدرالية، أو الدول المستقلّة، وهو ما لا ينطبق على طبيعة النظام الذي ارتآه دستور العراق.

ومهما يكن من أمر سوء الفهم والتفسير، فإنّ النظام المطبّق على الأرض، والذي ينظّم العلاقة بين حكومة بغداد المركزية وحكومة أربيل الإقليمية، هو النظام الاتّحادي (= الفدرالي) الذي اتّفق عليه السياسيون العراقيون الذين استلموا السلطة بعد الإطاحة بنظام صدّام، وأخذ الطابع الرسمي المُعترَف به دوليًّا بإقرار الدستور الدائم في العام (2005)، على الرغم من بقاء بعض التفاصيل التي تحتاج إلى إقرار القوانين المتعلّقة بها، من أمثال مجلس الاتّحاد وغيره.

إنّ فهم النظام الفدرالي في العراق ضرورةٌ ماسّةٌ لفهم العلاقة الملتبسة المتذبذبة بين حكومتي بغداد وأربيل، ولا بدّ منه لتجنّب الانجراف خلف الرغبات والأهواء في التعامل مع هذه العلاقة التي ظلّت منذ نشوء القضية الكردية تكاد لا تخرج عن نطاق خطاب التخوين والإلغاء والنزعة الإقصائية البغيضة التي أنبتها الفكر البعثي، وما تزال تراود أذهان البعض من العراقيين على الرغم من ادّعائهم لمراعاة أصول البحث العلمي في البحوث السياسية؛ وكلّي أملٌ أن تؤدي ترجمة هذا الكتاب إلى تسليط الضوء على الطريق الذي يجدر سلوكه في التعامل مع هذه القضية الحرجة وغيرها من قضايا الساعة، وأن يقرأه طلبة العلوم السياسية باعتباره مثالًا للعمل الأكاديمي الذي نرغب بأن نرى أمثاله في جامعاتنا ومؤسّساتنا البحثية[1].

علي الحارس

---

(1) تجدر الإشارة إلى أنّ هذه الترجمة تستخدم حروفًا خاصّة للتعبير عن الصوامت الأعجمية، وهي (پ، گ، چ، ژ، ڤ)، وذلك وفقًا للأبجدية العربية المستخدمة لكتابة اللغة الكردية في جمهورية العراق.

نبذة عن الكتاب

تميّز التاريخ العراقي الحديث بغياب الاستقرار السياسي، وصار من الثابت أنّ العراق دولة فيها من التعقيد ما يجعلها صعبة الحكم؛ لكنّ إنشاء النظام الفدرالي في العام (2005) وفّر إمكانيّةً للتغيير والخروج عن المسار السابق الذي تميّز بالحكم الاستبدادي والقسوة والميل إلى شنّ الحروب.

يستكشف هذا الكتاب الأسباب التي جعلت من العراق دولة فدرالية، وكيفية حدوث ذلك، ويحلّل تأثيرات عملية التشكيل على أداء المنظومة الفدرالية العراقية؛ ويحاجج الكتاب بأنّ المقاربات المختلفة التي تبنّاها عدد من المنظّرين الفدراليين في الماضي، وخصوصًا نظرية (المساومة) لويليَم رايكَر (William H. Riker)، لا تكفي لتفسير تشكّل النظام الفدرالي العراقي بشكل كامل؛ فإذا أردنا فهم عملية تأسيس العراق الفدرالي فلا بدّ من وضعه في سياق تاريخه الفريد وخصوصيته الثقافية، بالإضافة إلى سياق النماذج الفدرالية الجديدة الأخرى التي ظهرت منذ نهاية الحرب الباردة، بما فيها: أنظمة بلجيكا، والفدرالية الروسية، وإثيوبيا، والبوسنة والهرسك، ونيجيريا.

اعتمد الكتاب على مقابلات أُجريَت مع عدد من الشخصيات الفاعلة في البيئة السياسية العراقية الراهنة، وهو بذلك يساعد على تعميق فهمنا لكيفية عمل إحدى أحدث الدول الفدرالية على أرض الواقع. ولقد عمل الكتاب على إرجاع النماذج الفدرالية الحديثة إلى النظرية الفدرالية الكلاسيكية، فاستطاع بذلك أن يقدّم مساهمة فريدة في النظريات المتعلّقة بكيفية تشكّل الدول الفدرالية. وهاتان الميزتان تجعلان الكتاب ذا أهمّية شديدة للباحث والمختصّ في الشؤون السياسية للشرق الأوسط، وكذلك لمن يدرسون الفدرالية أيضًا.

ومن الجدير بالذكر أنّ المؤلّفة فرح شاكر حاصلة على الدكتوراه من مركز الدراسات الفدرالية في جامعة كِنت (المملكة المتّحدة).

شكر وتقدير

باعتباري مواطنةً عراقيةً متلهّفةً لتحقيق مستقبل أفضل لأطفال العراق والمساعدة في شفاء وطني الأمّ من جراحه، فلقد تركّزت اهتماماتي على العلوم السياسية لأنّها أهمّ مقاربة يمكنها أن تعثر على أجوبة لأسئلتي. ومن هذا المنطلق، أدّى إنشاء المنظومة الفدرالية العراقية في العام (2005) إلى إثارة أسئلة في ذهني حول هذه المنظومة السياسية الجديدة وما إذا كان يمكنها النجاح في صراع البقاء على المدى البعيد. إنّ الفدرالية بداية جديدة للعراق؛ فهي خروج عن مسار الماضي الذي تميّز بالحكم الاستبدادي والقسوة والميل إلى شنّ الحروب، ولهذا فإنّ العراق بحاجة لاستخدام هذا الشكل الجديد من أشكال التجارب السياسية. وبدأتُ أتفحّص جوانب هذه التجربة السياسية الجديدة وأنا أحمل في ذهني تلك الأفكار.

لقد قضيت طفولتي مع الحروب، وكذلك كانت سنوات مراهقتي، وصرتُ أمًّا لأطفال يعايشون الحروب، ولذلك فإنّ هاجسي الأوّل هو في كيفية العيش بسلام وبناء عراق مستقرّ ومزدهر؛ ولذلك قضيت أعوامي العشرين الأخيرة وأنا أركّز على دراسة العلوم السياسية أملًا بالعثور على حلول لمشكلات العراق؛ وعندما أصبح العراق دولة فدرالية بشكل رسمي في العام (2005) قادتني هواجسي تلك إلى استكشاف جوانب الفدرالية عسى أن تحمل في جوانبها ما يؤدّي إلى بناء عراق مستقرّ ومزدهر. وإذا كان هنالك غاية أخرى لهذه الدراسة غير الاهتمام بالسياسة وبالعراق، فإنّها رغبتي بأن أبيّن لنفسي وللعراقيين أجمعين أنّ مصائبنا الفادحة لا يجب أن تحول بيننا وبين الحلم بمستقبل أفضل، فعجلة الحياة لا تكفّ عن الدوران، ويبقى علينا أن نحدّد مسار هذه العجلة.

ولا بدّ لي هنا من الإعراب عن امتناني الخاصّ لأمّي التي قرّرت أن تغيّر حياتها كي تعينني في هذه الدراسة. وأودّ توجيه تقدير وشكر خاصّ للپروفسور مايكل بيرجِس، أوّل من أشرف على هذه الدراسة، والذي اكتشفتُ معه الفدرالية وانتبهتُ إلى مكانتها الفريدة، بالإضافة إلى الكثير ممّا تعلّمته منه، فكان لي شرف أن أكون من تلاميذه. وأرغب بتوجيه الشكر أيضًا إلى المشرف الثاني، الدكتور إرسُن كِرتُلُس، لما قدّمه من أفكار ومقترحات حاذقة أغنت هذه

الدراسة. وممّن أودّ شكرهم لما قدّموه لي من دعم عون: الدكتورة لويز أسكو وزوجها الدكتور رَسِل وايتِنگ، إذ كانا أوّل من قرعا بابي ورحّبا بقدومي إلى ساوثوِك وفعلا الكثير لإعانتي على إنهاء هذه الدراسة. وأوجّه امتناني العميق للپروفسور مصطفى الهيتي وشقيقتي غادة شاكر لما بذلاه من جهود في مساعدتي في ما يتعلّق بالمقابلات التي أُجريَت في الأردن والعراق.

ولا بدّ من شكر خاصّ لماري-لويز بيرجِس التي أعدّها ضمن ثلّة الأشخاص المميّزين الذين التقيتهم طوال حياتي. ويجب توجيه الشكر أيضًا لـ(صندوق جيمس ماديسون الاستئماني) لتحمّله جزءًا من تمويل هذه الدراسة.

إنّني أهدي هذا الكتاب لأطفالي، روز وعلي ومحمّد، وكلّ أطفال العراق، أملًا بأن يعيشوا في المستقبل ضمن عراق ديمقراطي مستقرّ وفي ظروف أفضل من الظروف التي عاش فيها جيلي.

المقدّمة

هذا الكتاب

تتناول هذه الدراسة أسباب وكيفية تحوّل العراق إلى دولة فدرالية. ولا بدّ لمن يرغب بفهم حيثيات عملية تأسيس العراق الفدرالي أن ينظر لهذا التأسيس في سياق التاريخ العراقي الفريد والخصوصية الثقافية لهذا البلد، بالإضافة إلى سياق النماذج الفدرالية الجديدة التي ظهرت منذ نهاية الحرب الباردة، ومنها: الأنظمة الفدرالية في بلجيكا، والاتّحاد الفدرالي الروسي، وإثيوبيا، والبوسنة والهرسك، ونيجيريا. فكلّ فدرالية من هذه الفدراليات نشأت من مجموعة فريدة من الظروف الداخلية والخارجية، ممّا يجعلها بحاجة إلى مقاربة مخصّصة لفهم الظروف الممهّدة التي ساهمت بتشكّلها. ومن المهم دراسة الحالة العراقية لأنّها المثال الأحدث في الموجة الأخيرة لتشكّل الفدراليات، ولما لها من أهمّية جيوستراتيجية في واحدة من أهمّ مناطق العالم، أي: الشرق الأوسط؛ ولهذا فلا يمكن الاستغناء عن التحرّي بشأن هذه التجربة غير المسبوقة في تاريخ المنطقة. وهذا الكتاب يدرس الفدرالية العراقية في سياق النظرية الفدرالية الكلاسيكية.

إنّ الهدف الرئيسي للكتاب هو البحث في نشأة الفدرالية العراقية وأدائها وأهمّيتها من منظور الفدرالية الكلاسيكية على الصعيدين النظري والعملي؛ أي: أنّه يسعى لاستكشاف أسباب وكيفية تحوّل العراق إلى دولة فدرالية في ضوء التفسير الكلاسيكي. ولهذا جاء الكتاب مصمَّمًا على نحو يفسّر فيه السياق التاريخ الذي انبثقت منه فكرة الفدرالية ومسوّغات التبنّي الرسمي للفدرالية في العام (2005) قبل أن ينتقل لتفحّص هيكلها الدستوري والمؤسّساتي، وأدائها على الأرض، وأهمّيتها في الوقت الراهن. وفي الأعوام الأخيرة أدّى تقديم العمليات الديمقراطية الليبرالية إلى إقامة انتخابات نيابية اتّصفت بالحرّية والنزاهة، بناءً على طريقة (الاقتراع السرّي)، وذلك على أساس خيار سياسي محدّد عبر منظومة حزبية تنافسية تنسجم مع المعايير والممارسة الغربية ومصمّمة للعمل بأقصى جهد ممكن للتأثير ضمن ظروف محلّية متناهية الصعوبة.

وهذه الخطوات الأولى لبناء عمليات دستورية وسياسية مؤثّرة لتأسيس دولة ومنظومة سياسية قابلة للحياة إنّما حدثت في سياق راهن معقّد؛ والكتاب الذي بين يديك يتناول هذا السياق ويحدّد مواضع نشأة الفدرالية العراقية ويتفحّص تشكّلها بواسطة الربط بين النظرية الفدرالية الكلاسيكية وبين الجوانب الواقعية، الاجتماعية ـ الاقتصادية والسياسية والعسكرية، للعراق في القرن الحادي والعشرين. ويتفحّص الكتاب عوامل نشوء الفدرالية وتشكّلها وفقًا للنظرية الفدرالية الكلاسيكية، ويقترح بناءً على ذلك أنّ هذه العوامل أو الظروف الممهّدة تعاني كلاهما من العيوب وانتهاء الصلاحية، ولهذا فلا بدّ من تحديث النظرية الكلاسيكية في ضوء التطوّرات العالمية الجديدة من أجل تفسير النماذج الفدرالية الجديدة. ويستند الكتاب إلى هذا الأساس في تفحّص ما هو «جديد» في النماذج الفدرالية الجديدة من خلال تفحّص العوامل الجديدة للفدرالية العراقية باعتبارها ظروفًا ممهّدة نشأت من ظروف مرحلة ما بعد الصراع في العراق وتختصّ بها. ولا شكّ في أنّ هذه الظروف المهدّدة الجديدة تأتي بمضامين جديدة لعمليّة تشكّل النماذج الفدرالية الجديدة التي وردت سابقًا وللتجارب المستقبلية في عملية بناء الدولة الفدرالية. وإنّ البحث في نشأة الفدرالية العراقية وتشكّلها يشير إلى أنّ هذا التشكّل كان نتيجة لمساومة سياسية بين الكرد والشيعة من جهة وبين الأمريكيين من جهة أخرى؛ ممّا يصادق على نظرية ويليَم رايكَر حول تشكّل الفدراليات، لكنّه يعرض في الوقت نفسه نقاط الضعف في هذه النظرية، وهي أيضًا مواطن ضعف في النظرية الفدرالية الكلاسيكية. وفي الحقيقة، إنّ عنوان الكتاب مشتقّ من الكتاب الكلاسيكي الذي ألّفه رايكَر تحت العنوان (الفدرالية: نشأتها، وأداؤها، وأهمّيتها)، والمنشور في العام (1964)، وهذا لأنّ كتابي هذا يستجيب لهدف الكتاب السابق، من جهة، ومن جهة أخرى ثمّة علاقة بين كتاب رايكَر وبين الحجّة الرئيسية التي أسعى لتطويرها في كتابي، وهي: الطابع المستحدَث للفدرالية العراقية وقصور النظرية الفدرالية الكلاسيكية عن تفسيرها. ولقد اتّبعت أثر رايكَر فغطّيتُ الموضوعات الرئيسية الثلاثة: النشأة والأداء والأهمّية في الحالة العراقية؛ وتفحّصتُ بناءه لـ«نظرية المساومة الفدرالية» وكيفية تضمينها في العملية السياسية العراقية الجديدة، وذلك من خلال عملية إعادة الإعمار والهيكل الدستوري والمؤسّساتي للفدرالية العراقية. واحتوت نهاية الكتاب على تقييم إجمالي لتطوّر العراق كنظام فدرالي، بالإضافة لبعض التأمّلات في أهمّيته النظرية والتجريبية.

ويستمدّ الكتاب إطاره النظري من النظرية الفدرالية الكلاسيكية الراهنة، وهي تشكّل القسم الأوّل من هذه الدراسة. ويمكن كشف النقاط المتنوّعة للقوّة والضعف في تفسير «تشكّل» الفدراليات الجديدة إذا لجأنا إلى تحليل التفسيرات المعيارية لتشييد الفدراليات الكلاسيكية (من قبيل: الولايات المتّحدة الأمريكية، وكندا، وأستراليا). ولكنْ لا يمكن لنا أن نصرف النظر كلّيًّا عن النظرية الفدرالية الكلاسيكية إذا كنّا نحاول تفسير «نشأة» الفدرالية العراقية؛ وتسعى هذه الدراسة إلى أن تستعيض عن ذلك بالبناء على النظرية الفدرالية الكلاسيكية من أجل إضافة عناصر جديدة لفهمنا لنشأة الفدراليات المعاصرة. ولهذا فإنّ الكتاب الذي بين يديك يطوّر إطارًا نظريًا جديدًا للكيفية التي يجب أن نفهم بها الفدرالية، وذلك من خلال تحرّي الطابع الجديد لنشأة الفدرالية العراقية وأدائها، وما نتج عن هذا الطابع الجديد من أهمّية للفدرالية العراقية.

وعندما نأخذ ما سبق بعين الاعتبار، فإنّ أصالة هذه الدراسة يمكن التعرّف عليها من الناحية النظرية، بالإضافة لتركيزها على الناحية التجريبية. فمن الناحية النظرية يمكن القول بأنّ هذه هي أوّل أطروحة دكتوراه تبرز قصور النظرية الفدرالية الكلاسيكية عن تفسير النماذج الفدرالية الجديدة التي نشأت بعد نهاية الحرب الباردة والحاجة لتحديث هذه النظرية. فدراسة الحالة العراقية تؤدّي دورًا لا غنى عنه في تسليط الضوء على وجود عوامل جديدة ساهمت في خلق دولة فدرالية ويمكنها أن تشكّل أساسًا لبناء إطار عمل نظري جديد. وتضيف الناحية التجريبية إلى ذلك أنّ هذا الكتاب هو أوّل دراسة تبحث في الفدرالية العراقية باعتبارها نظامًا فدراليًا، وليست مجرّد دولة في مرحلة ما بعد النزاع، كما هو الحال في الكثير من المؤلّفات التي تناولت هذا الشأن، وتجعل لها صلة بالنظرية الفدرالية الراهنة. ولا يوجد في المؤلّفات المتوافرة حاليًا إلّا القليل ممّا يفسّر الفدرالية العراقية، وليس فيها إطلاقًا ما يدرس هذه القضية في ضوء النظرية الفدرالية.

وتجدر الإشارة في الختام إلى أنّ الجهود البحثية التي استلزمها الكتاب قد جرت في المدّة (2010 ـ 2014) وقبل تعرّض الجزء الغربي من العراق لغزو ما يُسمّى بالدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش). وقد برزت (داعش) نتيجةً للأزمة السياسية في العراق، وهي أزمة ساهمت في نشوئها عدّة عوامل من بينها بطء وتعقيد عملية الفدرلة؛ ولا بدّ من حلّ هذه الأزمة إذا كان يُراد للعراق أن يزدهر كدولة فدرالية.

هيكلية الكتاب

يتناول الكتاب في (الفصل الأوّل) بناء الدولة وعمليات الاندماج الوطني للدولة العراقية الحديثة في العام (1921)، والتي قامت على ركائز مختلّة أدّت إلى تعقيد الدولة وساهمت في عدم استقرارها؛ وهذه الركائز أصبحت السياق التاريخي الذي مهّد الطريق للتبنّي الكامل للفدرالية في العراق. و(الفصل الثاني) يطوّر الحجّة الرئيسية حول حداثة الفدرالية العراقية وما تعانيه العوامل الكلاسيكية حول نشأتها وتشكّلها من قصور عن تفسير أسباب تحوّل العراق إلى دولة فدرالية وكيفية حصول ذلك؛ ويحلّل هذا الفصل المؤلّفات الرئيسية القديمة حول نشأة الفدراليات وتشكّلها، وهي (Maddox 1942; Wheare 1946; Riker 1964; Watts 1966)، لعرض أوجه قصورها عن تقديم تفسير شامل لكيفية تشكيل الفدرالية العراقية؛ فالعوامل أو الظروف الممهّدة التي ذكرتها المؤلّفات الكلاسيكية محدودة في إطار دراسات لحالات بعينها وضمن ظروف لمنظومة دولية سادت في مرحلة تاريخية محدّدة، ممّا يحيجنا إلى مراجعة النظرية الفدرالية الراهنة في ضوء النماذج الفدرالية الجديدة، والعراق أحدث هذه النماذج.

ويحدّد (الفصل الثالث) في قسمه الأوّل الجوانب المجتمعية ـ الاقتصادية والسياسية الواقعية للعراق في القرن الحادي والعشرين، والظروف الموضوعية القابلة للملاحظة الخاصّة بالعراق، والتي يمكن العثور عليها في النظرية الفدرالية الكلاسيكية. أمّا القسم الثاني فهو مكرّس للظروف الجديدة في تشكّل الفدرالية العراقية. وتقدّم الفصول الثلاثة الأولى بمجموعها تفسيرًا لأسباب تقديم الفدرالية للعراق وتعرض حداثة الطرح الفدرالي المخصّص للعراق من أجل تأسيس نظام فدرالي فيه. ويتناول (الفصل الرابع) الموضوع نفسه فيقدّم تفسيرًا للقسم الثاني من السؤال لهذا الكتاب، أي: كيفية تحوّل العراق إلى دولة فدرالية، إذ يلجأ إلى تحليل تضمين مفهوم (المساومة الفدرالية) لرايكَر في العملية السياسية الجديدة، والتي تطوّرت إلى (مساومة فدرالية). ولهذا الهدف حلّل الفصل الرابع عملية إعادة الإعمار والأطراف الفاعلة فيها، وما فيها من ضغوط وتحدّيات، وانتهى الفصل بتناول نشأة الفدرالية العراقية، ليختم الجزء الأوّل من هذه الدراسة.

أمّا الجزء الثاني من هذه الدراسة فتوزّع على (الفصلين الخامس والسادس)، وهو يتعلّق بأداء الفدرالية العراقية، إذ احتوى تحليلًا للبنيتين الدستورية والمؤسّساتية للنظام الفدرالي

العراقي. وخلص الفصلان إلى تأكيد حقيقة مفادها أنّ الفدرالية العراقية مساومة. وإضافة لذلك، عرض الفصلان المدى الفعلي الذي وصل إليه العراق في فدراليته، والأداء المعقّد والبطيء للمنظومة الفدرالية العراقية في وضع تغيب عنه شروط النجاح. وفي النهاية جاء (الفصل السابع) ليفسّر «الأهمّية» ذات الأبعاد المتعدّدة للتجربة الفدرالية في العراق وتعقيداتها النظرية والعملية. وهي تعقيدات تكتسب أهمّيتها من توفيرها لمعيارٍ يمكننا الرجوع إليه في تقييم نجاح الفدراليات وفشلها، ومساعدتنا على فهم ما حصل حديثًا من إحياء للفدرالية على يد النماذج الفدرالية الجديدة. ولهذا فإنّ دراسة الحالة العراقية لا تكتسب أهمّيتها في نطاقها وحسب، بل لما تقوم به أيضًا من تشجيع على التفكير المقارن في مستقبل النماذج المماثلة أينما وُجِدت، في الشرق الأوسط أو في العالم بأسره.

الفصل الأوّل

العراق: إرث التاريخ والإمبراطوريات

إذ كنّا نبتغي تحليل تاريخ التجربة العراقية الفدرالية ونشأتها وأداءها وأهمّيتها فلا بدّ من البدء بمقدّمة تاريخية موجزة لتاريخ العراق من أجل فهم سياق التاريخ الذي أُنشئت فيه الفدرالية العراقية.

تميّز التاريخ العراقي الحديث بغياب الاستقرار، وأثبتت الأحداث منذ العام (2003) بأنّ العراق دولة يصعب حكمها لما فيها من تعقيدات. ولتفسير ما يعتري العراق حاليًا من تعقيدات ومضاعفات، لجأ بعض المراقبين إلى التركيز على إرث النظام السابق، وركّز غيرهم على السياسات الأمريكية في العراق، بينما ظلّ غيرهم يحاجج بأنّ العراق دولة مصطنعة من صنيع بريطانيا ممّا يجعلها تفتقر للروابط والعوامل التي تربط الدولة والمجتمع أحدهما بالآخر. وليس لأحد أن ينكر تأثيرات هذه القضايا في تعقيد الوضع العراقي، إلّا إنّني أحاجج بأنّ عملية بناء الدولة ضمّت بين أكنافها مشكلات خطيرة قوّضت كلًّا من الاندماج الاجتماعي والاستقرار السياسي للعراق وأثّرت سلبيًا على الاندماج الوطني. وهذه المشكلات هي السياق الذي جاءت الفدرالية إلى العراق من خلاله.

ولتفسير ما سبق وإثبات ما أحاجج به، فسأبدأ بمقدّمة تاريخية تقتفي أثر عملية بناء الدولة التي بدأها البريطانيون في العام (1921) وما بها من مشكلات. وسيحتوي القسم الأوّل من المقدّمة التاريخية تحليلًا موجزًا للحكم العثماني للعراق وأثره على المجتمع العراقي لفهم التركة التي خلّفها العثمانيون للبريطانيين وكيف تعامل البريطانيون معها؛ أمّا القسم الثاني فسيتناول دور الحكم البريطاني في إنشاء الدولة العراقية الحديثة وأثر ذلك على الأسباب والنتائج في ما يتعلّق بالجوانب السياسية والإقليمية والمجتمعية والأيديولوجية والاقتصادية للمجتمع العراقي حينذاك، والتي استمرّت لاحقًا لتؤثّر على العراق حتّى في الوقت الراهن. فما

يزال العراق واقعًا تحت التأثير الهائل للقوى الخارجية (من دول العالم والمنطقة)؛ ولقد جاء تأثير هذه القوى الخارجية بأشكال متعدّدة منها: الاستعمار، والإمبريالية، والعلاقات الثنائية، والإرهاب، والحفاظ على السلم العالمي؛ أمّا القوى الداخلية فجاء تأثيرها من ناحية الانتماء الديني، والانتماء العشائري، والنفط، والتنوّع. ولهذا السبب توجد في العراق، كما في كلّ دول الشرق الأوسط، رغبة عارمة بتوجيه اللوم لدور القوى الخارجية في التسبّب بوضعه المتشابك.

1. 1. العراق تحت الحكم العثماني

حكمت الإمبراطورية العثمانية العراق بعد هزيمتها للإمبراطورية الصفوية الفارسية في العام (1534)، واستمرّ حكمها له حتّى العام (1914). وكان العراق قبل العام (1534) يتناوب على حكمه العثمانيون والصفويون طوال القرون الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر. واتّسمت هذه القرون الثلاثة بالاضطراب السياسي بسبب التنافس على التحكّم بالعراق بين هاتين القوّتين. وكان لهذا التخاصم وجه آخر، وهو التخاصم الديني بين العثمانيين السنّة والصفويين الشيعة، والذي أعاد الدين إلى مضمار السياسة في العراق؛ ومع ذلك يمكن القول بأنّ الصراع بين الإمبراطوريتين لم يتطوّر قطّ إلى حرب أهلية بين العراقيين. وفي العام (1639) رُسِمت الحدود بين بلاد النهرين وبلاد فارس بموجب اتّفاقية سلام بين الصفويين والعثمانيين، وما تزال هذه الحدود قائمةً حتّى يومنا هذا (Hunt 2005, p. 53). ولهذا فإنّ قسمًا من حدود العراق رُسِم على نحو ينسجم مع المصالح الإقليمية، لا المصالح العراقية الوطنية، ممّا أدّى إلى مشكلات حدودية منها: المشكلات الحدودية بين العراق وإيران في سبعينيات القرن العشرين.

قسّم العثمانيون العراق (ميسوپوتاميا) إلى ثلاثة ولايات رئيسية (الموصل، وبغداد، والبصرة)، وكانت هذه الولايات يختلف بعضها عن بعضٍ من الناحيتين الجغرافية والمجتمعية. وشملت حدود هذه الولايات مساحة أوسع ممّا شملته مساحة العراق البريطاني؛ فولاية البصرة (مثلًا) امتدّت لتشمل الكويت والأحساء (في المملكة العربية السعودية اليوم)، ولم تكن هنالك حدود أكيدة لولاية الموصل. ولقد عكست الولايات الثلاث التقسيمات الجغرافية واللغوية والدينية في العراق تحت الحكم العثماني (www.iraqnaa.com 2010). وهنا يبرز السؤال: كيف تمكّن العثمانيون من حكم العراق طوال ثلاثة قرون تقريبًا، وهي مدّة طويلة نسبيًا بالمقارنة مع مدّة حكم البريطانيين؟ لا بدّ في الجواب على هذا السؤال أن نعلم

أوّلًا ما هي اهتمامات العثمانيين في العراق إذا كنّا نريد أن نفهم كيفية عملهم لتحقيقها. ويجادل گارِث ستانسفيلد في كتابه (العراق: الشعب، والتاريخ، والسياسة) بأنّ العثمانيين كانوا يهتمّون بقضيتين رئيسيتين: أولاهما اقتصادية، وهي ضمان تدفّق الضرائب والأموال من بغداد إلى إسطنبول، وثانيتهما جيوسياسية تسعى إلى الاستمرار في منع الصفويين من الدخول إلى الأجزاء الجنوب ـ شرقية من الإمبراطورية (Stansfield 2007, pp. 24–25). ولتحقيق هذه الأهداف، وللحيلولة دون ظهور مراكز منفصلة للسلطة، حكم العثمانيون العراق وغيره من مناطق إمبراطوريتهم بشكل غير مباشر اعتمدوا فيه على نقل السلطة للنخب المحلّية، وطبّقوا لأجل ذلك منظومة استبدالية للتعيين في المناصب تحدّ من نفوذ الحكّام الطموحين في هذه المناطق وتحفّز على التخاصم بين الجماعات (كالقبائل، والأطراف الإثنية الفاعلة) (Stansfield 2007, p. 25; Batatu 2003, p. 100). وحازت هذه المنظومة اللامركزية على قبول الأوساط العراقية عمومًا لأنّها سمحت لها بالمحافظة على سماتها المميّزة والفريدة والتعبير عنها، ممّا أدّى إلى الإبقاء على تنوّع المجتمع. لكنّ العثمانيين السنّة لم يتسامحوا مع العراقيين الشيعة إلّا على نحو ضئيل، فكان هؤلاء لا يلاقون من الدولة إلّا الإهمال عمومًا. وكانت النتيجة أنّ العراقيين الشيعة لم يربطهم بمؤسّسات الدولة إلّا الحدّ الأدنى من الصلات، ولم ينخرطوا في المدارس أو الجيش، وطوّرا قوانينهم الخاصّة بهم بناءً على المفاهيم الدينية والعشائرية (Dawisha 2013, p. 31; Batatu 2003, p. 36; Marr 2004, p. 14).

تشجّعت قوى دولية أخرى، كبريطانيا وألمانيا، على التحكّم بالعراق بعد انحطاط الإمبراطورية العثمانية الذي بدأ مع خسارتها لبعض أراضيها في أوروبا (كاليونان وصربيا ورومانيا وعدد من دول البلقان)، وزوال قبضتها المتحكّمة بالبحر الأسود في العام (1878) واكتشاف النفط في العراق. وأُجبِر العثمانيون في القرن الثامن عشر على إدخال إصلاحات في منظومة حكمهم بسبب سخط العراقيين، وبالخصوص: الشيعة ومعظم العشائر، ولانتشار الأفكار الغربية بسبب الثورة الصناعية؛ فافتتح العثمانيون مدارس ومراكز صحّية حكومية ودعموا الحركة الصحافية، بل إنّهم ربطوا العراق بعالم الرأسمال واقتصاد السوق ممّا ساعد على إدخال السلع والشركات البريطانية والسفر باستخدام وسائط النقل البخارية. وتطلّبت هذه الإصلاحات أيضًا انتقال العثمانيين إلى الحكم المباشر للمحافظة على قبضتهم الحديدية الممسكة بالعراق. وقد ساهمت هذه الإصلاحات جميعها في تشكّل سلطة مجتمعية جديدة، وهي: سلطة المثقّفين العراقيين، وكانت هذه الشريحة تعمل على إنماء الشعور الوطني

وإضعاف الولاءات العشائرية، كما يرى حنّا بطاطو، لكنّها لم تقضِ على الولاءات الطائفية والعشائرية، بل تعايشت معها (Batatu 2003, pp. 40–42). ولم تصل إصلاحات العثمانيين، ولا حكمهم المباشر، إلى الأرياف بسبب الطبيعة المحافظية للعشائر ورفضها ومقاومتها لأيّ نوع من أنواع السلطة. ولهذا فإنّ الروح العشائرية، أو «المدّ البدوي» كما يصفه علي الوردي، مارست ضغطًا دائمًا على المجتمع العراقي، فكان هذا المجتمع يراوح بين القوّة والضعف وفقًا لقوّة الحكومة (Wardi 1966, p. 13). وبالنتيجة، دخل العراق إلى القرن الحادي والعشرين مثقّلًا بشبكة معقّدة من النزاعات المجتمعية، مفتقرًا للحركية السياسية المنسجمة، وببنية تحتية اقتصادية سيّئة، فكانت هذه العوامل جميعها سببًا في تعثّر عملية بناء دولة حديثة، فبعد حوالي ثلاثة قرون من الحكم العثماني لم يكن العراق مستعدًّا بشكل جيّد لتشكيل دولة وطنية.

1. 2. العراق تحت الحكم البريطاني

دخلت القوّات العسكرية البريطانية العراق في العام (1914) لحماية المصالح الاقتصادية والاستراتيجية البريطانية، وتحالفت مع العشائر العربية لهزيمة العثمانيين مقابل حصول هذه القبائل على الاستقلال. وحصل الكرد أيضًا على وعد بتشكيل دولتهم المستقلّة الخاصّة بهم مقابل دعمهم للبريطانيين في هزيمة العثمانيين. وتشرح فيبي مار ما حصل بأنّ بريطانيا لم تكن تسعى إلى احتلال المنطقة التي تشكّل جنوب العراق حاليًا، إلّا إنّ تركيا قرّرت حينها أن تدخل الحرب العالمية الأولى إلى جانب قوى المحور فتابعت بريطانيا جهودها السابقة باحتلال هذه المنطقة لحماية مصالحها الاستراتيجية وحقولها النفطية (Marr 2004, p. 22). ويضاف إلى ما سبق إصدار وعد بلفور في العام (1917)، والذي تعهّد بإنشاء دولة يهودية في فلسطين. وللوفاء بهذه الوعود اتّفق البريطانيون والفرنسيون سرًّا في العام (1916) على تقسيم الولايات العثمانية بعد الحرب على نحو تكون فيه سوريا ولبنان والموصل تحت الحكم الفرنسي، وبغداد والبصرة والموانئ الفلسطينية تحت الحكم البريطاني؛ وعُرِف هذا الاتّفاق باسم (اتّفاقية سايكْس ـ پيكو). وبموجب هذه الوعود المتناقضة، وفي ضوء الالتزامات الدولية الجديدة القائمة على مبدأ تقرير المصير الذي جاء به الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون، صار لزامًا على البريطانيين أن يبنوا دولة سيادية في العراق.

ومنذ ذلك التأريخ وحتّى العام (1920) ناقش المسؤولون البريطانيون مشروع بناء الدولة

العراقية حتّى مجيء السير پرسي كوكس، المندوب السامي للعراق، والذي طبّق خطّة بناء الدولة العراقية الحديثة. وتضمّنت الخطّة المقترحة حكمًا غير مباشر بعد فشل الحكم المباشر الذي طُبِّق بعد نهاية الحرب العالمية الأولى، ممّا أدّى إلى ثورة العام (1920) في العراق. وكان هذا يعني، على الصعيد العملي، بناء نظام مجتمعي عبر صلات مؤسّساتية مباشرة تربط بين الأفراد عوضًا عن التنظيمات العشائرية وشيوخها (Dodge 2003, p. 2). وكانت هذه الخطّة، في حقيقتها، نتيجة من نتائج المنظومة الدولية الجديدة المتمثّلة في المبادئ الأربعة عشر التي طرحها الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون حول حقّ الشعب بتقرير المصير وصعود الولايات المتّحدة الأمريكية باعتبارها القوّة الأولى في العالم. ويُضاف إلى ذلك أنّ التأثيرات السلبية للحرب العالمية الأولى على بريطانيا وخسارتها لمكانتها الاقتصادية لصالح الولايات المتّحدة الأمريكية أجبرتها على التحوّل من بناء حكم مباشر قويّ إلى إنشاء حكم غير مباشر عبر نظام الانتداب. لكنّ بريطانيا سعت للإبقاء على تحكّمها بالعراق من أجل المحافظة على مصالحها الاقتصادية والاستراتيجية. وإلى جانب ذلك، كان هنالك أيضًا تأثير صعود الحركات الوطنية التي سعت لبناء دولة سيادية مستقلّة، والذي أثّر على خطّة البريطانيين لبناء دولة عراقية. وهكذا كان لهذه التطوّرات جميعها تأثير على خطّة وعملية بناء الدولة العراقية، والتي عمل البريطانيون فيها على التوفيق بين كلّ التطوّرات. وتمخّض الحال عن إقامة الدولة على خمسة ركائز رئيسية تضمّنت أزمة خطيرة وقيودًا أثّرت على مستقبل العراق.

ومن بين هذه الركائز كانت النخب السياسية التي وقع على كاهلها مشروع بناء الدولة؛ إذ قرّر البريطانيون أن تعتمد الدولة على أشراف مكّة ونخب المسؤولين العثمانيين السابقين في تحقيق الرؤية البريطانية لبناء نظام ملكي دستوري في العراق (Tripp 2007, pp. 30–31). ولم يكن أشراف مكّة من الجماعات المجتمعية والاقتصادية التي سكنت العراق، إضافةً إلى أنّهم لم يكونوا من الشيعة، وكان هذا حال المسؤولين العثمانيين السابقين أيضًا. ولم يكن البريطانيون يسعون من خلال اختيار النخبة السياسية على هذا النحو إلى التوفيق بين التطوّرات الدولية والداخلية فحسب، بل كانوا يسعون من وراء ذلك إلى التحكّم بالدولة الجديدة أيضًا. ولهذا اختاروا الأمير فيصل على عرش العراق، بعد أن خلعه الفرنسيون عن عرش سوريا؛ وكان يُراد من هذا الاختيار أن يكون تنفيذًا لوعدهم الذي قطعوه للزعماء العرب الذين دعموا بريطانيا ضدّ العثمانيين خلال الثورة العربية الكبرى في العام (1916). ويُضاف إلى ذلك أن البريطانيين ظنّوا بأنّ فيصل يسهل التحكّم به نظرًا لخلعه عن عرش سوريا. لكنّ

فيصل لم يتمتّع بدعم العراقيين، وخصوصًا في أوساط الشيعة والكرد؛ وعلى سبيل المثال: اختار أهالي لواء البصرة مرشّحهم الخاصَ بهم لمنصب الملك وطالبوا بالحكم الذاتي، وعندما سعى البريطانيون لإضفاء الشرعية على حكم الملك الجديد عبر منظومة الجمعية الانتخابية صوّت لواءا كركوك والسليمانية ضدّ الملك الجديد (Dawisha 2013, p. 15). وكذلك لم يكن الشيعة عمومًا، ورجال الدين الشيعة خصوصًا، متحمّسين لأن يحكم العراق ملك «سنّي» قد يهملهم كما فعل العثمانيون من قبل، وكما فعل كوكس عندما شكّل أوّل مجلس للوزراء في العراق، ولم يكن في هذا المجلس أيّ عضو من الشيعة (Dawisha 2013, p. 31).

ويرى تْرِپ بأنّ عملية تخصيص السلطة للسنّة في العراق لم تكن «أساسًا واعدًا» للاندماج المجتمعي الذي يُراد له أن يواكب تشكيل الدولة الحديثة (Tripp 2007, p. 31). ومن جانب آخر، لم يكن الكرد يهتمّون كثيرًا بمن يحكم العراق لأنّهم كانوا يسعون إلى بناء دولتهم المستقلّة الخاصّة بهم، والتي وعدهم البريطانيون بإنشائها. وفي الوقت نفسه، فإنّ الحركات الوطنية العراقية التي كانت قد بدأت بالتبلور للتوّ حينذاك رفضت الانتداب والملك المعيَّن أيضًا. وكانت النتيجة أنّ النخب السنّية الحاكمة للدولة العراقية الحديثة افتقرت للشرعية النسبية والمصداقية الشعبية، لكنّها كانت مصمّمة، على الرغم من ذلك، أن تستمرّ في الإمساك بالسلطة، ولم تتحمّس لتشاركها مع الفئات العراقية الأخرى.

وفي الحقيقة، خلق اختيار النخب السياسية مشاكل لكلّ من البريطانيين والنخب السياسية المختارة نفسها، لأنّ هذا الاختيار تناقض مع الالتزام ببناء دولة ديمقراطية سيادية في العراق؛ إذ تخلّت بريطانيا عن التزامها السابق بإقدامها على هذا الاختيار، وبتدخّلها للتحكّم بالنخب من أجل حماية مصالحها. وبدا أنّ النخب السياسية تؤدّي دور عملاء لبريطانيا، فانهارت مصداقيتها بين العراقيين. ولهذا سعى بعض أعضاء هذه النخبة (الملك فيصل، مثلًا) إلى تحدّي الإدارة البريطانية في العراق في مناسبات محدّدة من أجل تحسين مستوى هذه المصداقية.

كان دستور العام (1925) هو الركيزة الثانية في عملية بناء الدولة العراقية. وكان لا بدّ من كتابته وإقراره لكي يتمتّع الملك والنخب السياسية الجديدة بالسلطات التي تمكّنهم من استدامة المصالح البريطانية. وكانت هذه الركيزة، والتي استمرّت حتّى العام (1958)، تفتقر أيضًا للمصداقية الشعبية، وفشلت في ترسيخ مكانتها لأنّها كانت تُعتبَر أداة للتلاعب والتحكّم الأجنبي (Marr 2004, p. 28). وعلى سبيل المثال، كانت سلطات الملك من القضايا

الدستورية الرئيسية التي أشعلت نار الخلاف في الحكومة؛ إذ كان الدستور يوفّر للملك سلطات واسعة تتعارض مع أسس المنظومة البرلمانية، وذلك على الرغم من غياب الدعم العمومي للملك المعيَّن. وعلى سبيل المثال: كان يحقّ للملك تعيين أعضاء مجلس الأعيان، والذي كان يتمتّع بسلطات واسعة (المادّة 26. سابعًا)، بل كان يحقّ له أيضًا حلّ البرلمان (المادّة 26. ثانيًا)، واختيار رئيس الوزراء وإقالته (المادّة 26. خامسًا وسادسًا). ولقد أسهمت هذه السلطات وأمثالها بتقوية الملك في وجه الوزارة والبرلمان، وبخلق علاقة معقّدة بين المؤسّسات الرئيسية الثلاث للدولة. وكان هذا الأمر ينطوي على إشكالية خاصّة عندما يترأّس مجلس الوزراء أو البرلمان شخصية قوية ذات كاريزما. ولهذا انحرفت المنظومة البرلمانية في العراق عن أساس المنظومة البرلمانية القويمة بسبب هيمنة الملك على مؤسّسات الدولة (Assad 2005, pp. 11–15)، ممّا فاقم من مشكلة المصداقية والشرعية التي كان الملك يعاني منها. وفي وقت لاحق توسّعت حالة التنافس السياسي وتضارب السلطات لتتجاوز نطاق المؤسّسات الرئيسية الثلاث، وبدأت تتسرّب تدريجيًا إلى المؤسّسات الحكومية الأخرى؛ واستمرّ هذا الحال كسمة من سمات المناخ السياسي العراقي إلى أن جاء الحكم الاستبدادي لصدّام حسين. وفي الوقت الراهن عاد التنافس السياسي كسمة من سمات عمل المؤسّسات العراقية الحالية؛ وسنعود لتفسير هذا الأمر في موضع قادم من هذا الكتاب.

أمّا الركيزة الثالثة في عملية بناء الدولة فكانت تتمثّل في تقوية المنظومة العشائرية وشيوخ العشائر ودمجهم في مؤسّسات الدولة؛ فكان أكثر من ثلث أعضاء المجلس التأسيسي من شيوخ العشائر، وكان الكثير من هؤلاء أمّيين (Dawisha 2013, p. 57). وتناقض هذا الأمر مع الخطّة البريطانية لبناء دولة حديثة في العراق تعتمد على المؤسّسات الحكومية في إدارة النظام المجتمعي، لكنّ البريطانيين كانت لهم أسبابهم الخاصّة بهم للإقدام على تدبير كهذا، ومن هذه الأسباب: المحافظة على النظام والقانون، وزيادة إيرادات الدولة، وربط شيوخ العشائر بالإدارة البريطانية (Marr 2004, p. 23). وفي الحقيقة، كانت هذه المقاربة طريقة للتحكّم بالعشائر وتغيير تصميمها البنيوي والوظيفي على نحو يلائم الرغبات البريطانية.

والأهمّ من ذلك كلّه أنّ البريطانيين كانوا يهدفون إلى التحكّم بالملك فيصل لأنّه كان يسعى أحيانًا إلى تحدّي حكمهم؛ وبما أنّه منح سلطات لبعض شيوخ العشائر المعروفين بعدائهم للبريطانيين أملًا في إضفاء الشرعية على حكمه وتقوية موقعه في الدولة وتحقيق التوازن مع من كانوا يحالفون البريطانيين، قرّر البريطانيون دعم العشائر التي لم تكن تحظى

بدعم الملك كطريقة للتحكّم بنشاطات الملك وكلّ القوى الأخرى المضادّة لهم، ومنها: الزعماء الدينيون والوطنيّون (Dawisha 2013, p. 22). وعليه، أصرّ البريطانيون على تمثيل شيوخ العشائر في البرلمان، ونجحوا في مسعاهم هذا على الرغم من معارضة الوطنيين. ونتج عن هذا الأمر إقرار قانون منفصل يحفظ حقوق شيوخ العشائر بأراضيهم ويضمن تسوية خلافاتهم وفقًا للعرف العشائري، ممّا أدّى إلى أن يكون في العراق منظومتان قانونيّتان متوازيتان (Dawisha 2013, p. 34; Marr 2004, pp. 32–33). ولم يؤدّ هذا الأمر إلى إضعاف البرلمان كمؤسّسة حكومية وحسب، بل أدّى أيضًا إلى إضعاف الدولة نفسها بسبب منح المزيد من السلطات للمنظومة القانونية العشائرية.

أدّت سياسة دعم شيوخ العشائر إلى نجاح الملك فيصل، والبريطانيين أيضًا، في تقليل سخط الشيعة على البريطانيين وإبعاد العشائر عن الزعماء الدينيين الذين كان بعضهم يعارض سياسات الملك فيصل. ومارس الملك فيصل الضغوط أيضًا لزيادة انخراط الشيعة في مؤسّسات الدولة، وذلك لإضفاء الشرعية على حكمه؛ لكنّ موقف الزعماء الدينيين الشيعة من الدولة الجديدة، وقلّة الشخصيات الشيعية المتعلّمة والمؤهّلة لتسنّم المناصب الحكومية، مضافًا إليهما تردّد النخب السنّية في السماح بحقّ الشيعة في المشاركة بحكم الدولة، كلّ ذلك أدّى إلى أن تكون عملية تضمين الشيعة غير واعدة، وفقًا لتعبير عضيد داويشة، وذلك لأنّها كانت عملية بطيئة غير مرضية في عيون الشيعة الذين كانوا يسعون للمشاركة في حكم الدولة (Dawisha 2013, pp. 31–32). واستمرّ تمثيل الشيعة في الدولة ومشاركتهم بها يعاني من الضعف والإحباط طوال التاريخ العراقي الحديث، حتّى عندما تغلّب الشيعة على مشكلة التعليم والتأهيل، وذلك بسبب سيطرة السنّة على مؤسّسات الدولة.

أمّا الركيزة الرابعة لعملية بناء الدولة فكانت دمج الكرد في الدولة العراقية الحديثة. فلقد دأب الكرد، الموزّعون على أربع دول هي: تركيا وإيران وسوريا والعراق، على التمرّد بوجه الحكومات العراقية رافضين عملية بناء الدولة التي دمجتهم بالعراق، وهي عملية تسعى للمجانسة بين الجميع، وطالبوا بدولتهم المستقلّة الخاصّة بهم، أو بالاستقلال الذاتي داخل الدولة على الأقلَ. ولقد حصل الكرد في معاهدة سيڤْر في العام (1920) على وعد بأن تكون لهم دولتهم الكردية المستقلّة مقابل دعمهم للجهود المضادّة للعثمانيين؛ لكنّ اكتشاف النفط في ولاية الموصل، وجهود تركيا لضمّ الموصل، أدّيا إلى نكران الوعد، ورفض البريطانيون أن يحصل الكرد على أيّ نوع من الحكم الذاتي الثقافي أو السياسي، وكذلك فعلت كلّ حكومات

العراق طوال تاريخه. وكان الخوف من انفصال الكرد سببًا في فشل دمجهم بالدولة العراقية الجديدة، ممّا جعلهم عاملًا في زعزعة استقرار الدولة. وكانت النتيجة إخفاق عملية بناء الدولة وعمليات بناء الأمّة في حل المسألة الكردية، فكانت مشكلة مستمرّة في النظامين الملكي والجمهوري كليهما. وإذا أخذنا هذه الحال بالحسبان فسنجد بأنّ القوميات الفرعية والدين تقاطعا مع عملية بناء الدولة الحديثة في العراق.

وأمّا الركيزة الخامسة في بناء الدولة فكانت المنظومة الإدارية؛ إذ جرى تشكيل الدولة العراقية الحديثة على أساس الهيكلية الإدارية العثمانية، والتي تقوم على ثلاثة ولايات (بغداد، والبصرة، والموصل) تسكنها جماعات تختلف على الصعد الثقافية والدينية والإثنية. فكانت ولاية البصرة يقطنها الشيعة غالبًا، أمّا ولاية بغداد ووسط العراق فكان يقطنهما السنّة، وكان الكرد والتركمان يقطنون ولاية الموصل. ولقد تعامل المسؤولون السياسيون البريطانيون مع هذه الولايات باعتبارها وحدة إدارية واحدة من أجل توسيع حكمهم المباشر، وأبطلوا بعض المؤسّسات الحكومية كالمجالس البلدية العثمانية المنتخبة، وجرى الاستعاضة عنها بمسؤولين سياسيين يعملون بشكل مباشر من خلال الوجهاء المحلّيين الذين اعتمد عليهم البريطانيون في توفير النظام (Tripp 2007, pp. 36, 38). وأدّت هذه المنظومة الإدارية، والتي لا تزال قائمة حتّى اليوم، إلى زيادة رغبة الشيعة والكرد بالحدّ من سلطان الدولة، وذلك لأنّها حافظت على التقسيمات المجتمعية ضمن العراقيين. وقد استخدمت الحكومات العراقية المتعاقبة هذه المنظومة الإدارية في إبقاء سيطرتها على الشيعة والكرد وإعاقة الاندماج المجتمعي والسياسي.

يمكن القول من الناحية الواقعية بأنّ بعض ركائز عملية بناء الدولة كان نتيجة طبيعية للظروف المجتمعية والاقتصادية التي عاشها العراق في ذلك الحين. إذ كان العراق في العام (1921) لا يحتوي على الشروط الأوّلية لإطلاق حكم نيابي دستوري، وكان فقيرًا على الصعد الاقتصادية والمجتمعية والتعليمية. وعلى سبيل المثال: كانت ركيزة تمكين شيوخ العشائر ودمجهم جزءًا من الواقع المجتمعي الذي لا يمكن إنكاره؛ ويضاف إلى ذلك أنّ السلطات الدستورية التي تمتّع بها الملك كانت تعكس أيضًا ضعف النخب السياسية والطبقة المتعلّمة حينذاك عن موازنة السلطات الدستورية للملك أو تعديلها. وتسبّب هذا الحال بدقّ أسس المركزية والحكم الاستبدادي في العراق، والذي اعتمد على السنّة في تنفيذ مشروع بناء الدولة. وإلى جانب ذلك، كان لهيمنة السنّة على الدولة تأثير طال مجمل الحركات الأيديولوجية في

البلد؛ ففي العقود الأخيرة من الحكم العثماني كان التوجّه الأيديولوجي الرائج هو الوطنية، ثمّ راجت الوطنية والإسلاموية في ظلّ الحكم البريطاني، لكنّ البريطانيين والنخب السنّية عملا سويّةً على تغيير هذا التوجّه ليكون نحو العلمانية من أجل إضفاء الشرعية على المنظومة الجديدة، ومن ثمّ لتقوية سلطتهم والحدّ من دور كلٍّ من الوطنيين والإسلامويين باعتبارهما القوّتين الرئيسيتين في معارضة المنظومة السياسية الجديدة. ويرى هاليديَ بأنّ العلمانية كانت، قبل كلّ شيء آخر، سياسةً يُراد منها تقوية الدول: فهي نشأت من رغبة هذه الدول بتقليص، أو تحطيم، كلّ المراكز البديلة للسلطة (Halliday 2010, p. 88). وفي هذا السياق، تمثّل ردّ فعل الشيعة بالمحافظة على معتقداتهم الأيديولوجية الدينية كطريقة لمعارضة المنظومة الحاكمة، ثمّ لمعارضة الأيديولوجيات الشمولية من أمثال الشيوعية والبعث، والتي كانت قد بدأت تجتذب الشباب الشيعي حينذاك. وبالنتيجة، بدا الشيعة أكثر تديّنًا من السنّة والكرد، بينما لم يكونوا في الحقيقة كذلك. وتمخّضت هذه الحال عن المزيد من الضغط الذي يعانيه المجتمع العراقي من أسفله، أي: من الجماعات والفئات المجتمعية الرئيسية، بالإضافة إلى ضغط آخر مارسته الدولة من الأعلى؛ ممّا أسهم بفعّالية في صعود الدين كقوّة مؤثّرة في الحياة السياسية العراقية، ليتعرّض للقمع بعدها طوال ثلاثة عقود (السبعينيات والثمانينيات والتسعينيات). ولهذا السبب لم تقوَ الهوية الوطنية العراقية بالرغم من عملية بناء الدولة الساعية إلى المجانسة، فعلى سبيل المثال: اعتُبِرت اللغة العربية اللغة الرسمية في المدارس والمؤسّسات الإدارية حتّى في المناطق الكردية.

ويجب أيضًا أن نفهم هذه الركائز الرئيسية لعملية بناء الدولة من خلال علاقتها برسم الحدود الإقليمية وتشييد الاقتصاد الوطني، وهما أمران أدّيا إلى مأسسة عدم الاستقرار في الدولة الجديدة. فلقد قرّر البريطانيون الحدود الجديدة للعراق باتّفاقية سان ريمو في العام (1920)، لكنّهم لم يهتمّوا كثيرًا حينها بالجبهات التقليدية والوقائع المحلّية. وعلى سبيل المثال: جرى انتزاع الكويت من ولاية البصرة، والتي كانت تمتدّ حتّى الأحساء في المملكة العربية السعودية، لتصبح دولة جديدة بعد أن كانت جزءًا من العراق طوال ثلاثة قرون من الحكم العثماني، ولهذا السبب لم يقبل الكثير من العراقيون الترتيبات الجديدة، وظهرت الكثير من الدعوات لاستعادتها، وحدث هذا الأمر بعد ثورة العام (1958) إبّان حكم عبدالكريم قاسم، وكذلك إبّان حكم صدّام حسين. ويُضاف إلى ذلك منطقة محايدة أنشأها البريطانيون على شكلِ (مُعيَّن) بين العراق والسعودية، وأسهمت في تعقيدات بشأن تحديد من يتحكّم في

ما يوجد في باطنها من احتياطيات نفطية. وللعراق أيضًا مشكلات حدودية مع إيران فاقمت العلاقة المعقّدة بين البلدين، وكانت عاملًا في نشوب الحرب بينهما.

وعلى الصعيد الاقتصادي، كان النفط، وما يزال، المصدر الوحيد للإيرادات المالية في الدولة الجديدة، وجرى توزيعه على نحو غير متساوٍ بين ألوية الدولة. وكان البريطانيون والحكومات العراقية بحاجة إلى إنشاء منظومة مركزية للحكم تحتفظ بالموارد الاقتصادية للدولة وتضمن أن تصبّ في خزائنها. وفي حقبة ما قبل اكتشاف النفط كانت الولايات العثمانية الثلاث التي تشكّل منها العراق ذات طبيعة زراعية، وكان هذا الأمر عاملًا آخر في دعم تشكيل دولة مركزية، لأنّ منظومة الريّ تعتمد على عدد من الأقنية الطويلة، وهذه الأقنية تعاني دائمًا من مشكلة تراكم الطمي، ولا بدّ من استخدام الموارد المالية الحكومية في صيانتها وتجديدها. ولقد قامت منظومة الحكم المركزية هذه، والتي كانت تتّجه نحو التحوّل إلى نظام استبدادي، بالحدّ من آفاق بناء اقتصاد وطني فعّال من شأنه المساهمة في بناء دولة متطوّرة مستقرّة تتمتّع بازدياد الإيرادات المالية وتنامي مستوى ازدهار السكان. وزاد الطين بلّة بسبب التنافس والفساد في أوساط نخب الدولة، فكانا في قلب عجلة التخلّف التي عانى منها العراق. وأسفرت الأوضاع عن انطلاق شرارة ثورة العام (1958) التي أسقطت النظام الملكي، واستمرّ التدهور الاقتصادي حتّى بعد تأميم النفط في العام (1972)، وهو إجراء أسهم في التنمية الاقتصادية والمجتمعية لمدّة وجيزة استمرّت إلى نشوب الحرب العراقية الإيرانية في العام (1980). وأُصيب الاقتصاد العراقي بأضرار شديدة بسبب سيطرة البعث على الإيرادات المالية الوطنية، وبتأثير الحروب والعقوبات الاقتصادية القاسية التي استمرّت في المدّة (1991 ـ 2003).

يمكن القول، من الناحية الجوهرية، بأنّ ركائز عملية بناء الدولة هذه قد خلّفت تركةً ما يزال أثرها يفعل فعله في الصراع السياسي الذي يشهده العراق حاليًا. ويرى دوج بأنّ العراق عندما كسب استقلاله في العام (1932) كان حينها شبه ـ دولة يقطنها سكّان متنوّعون ومنقسمون وتديرها نخبة محلّية صغيرة من عدد من السياسيين، يغلب عليهم السنّة، والذين لم يكونوا يتمكّنون من السيطرة على البلد من دون مساعدة البريطانيين (Dodge 2003, p. 31). لكنّ الركائز البريطانية (الاعتماد على النخب السياسية السنّية وتهميش الشيعة والكرد) لم تكن عناصر يمكن الاعتماد عليها في عملية بناء دولة مستقرّة في العراق، بل كانت وسيلة استخدمها حزب البعث للمحافظة على تحكّمه بالبلد، ووضعت أسس منظومة مركزية

غير ديمقراطية للحوكمة والإدارة أسهمت في صعود شكل من الوطنية الطائفية الاستبدادية وتسبّبت بتفتيت المجتمع.

الخلاصة

أعطت هذه المقدّمة التاريخية الموجزة صورةً للتركات التاريخية التي خلّفتها عمليات بناء الدولة والاندماج الاجتماعي في إنشاء الدولة العراقية الحديثة. وشرحت الركائز الرئيسية للسياسة البريطانية التي تركت إرثًا خلافيًا انتهى به المطاف إلى نشوء دولة معقّدة غير مستقرّة. وكانت المساومة الأصلية لتشكيل الدولة تفتقر للإجماع الوطني، وفشلت في التكيّف مع تنوّع المجتمع العراقي من أجل بناء منظومة حكم وطنية شرعية، فأسهمت عوضًا عن ذلك بإسكات الأصوات السياسية الدينية والإثنية التي عارضت الدولة، وذلك من خلال هيمنة السنّة على الشيعة والكرد. وكانت النتيجة انحراف الدولة عن الرؤية الديمقراطية والبرلمانية باتّجاه دولة على مستوى عالٍ من المركزية والاستبداد لم تتوقّف عن استخدام قوّة الإجبار ضدّ شعبها لضمان استمرارها. وبالإضافة لذلك، كانت هذه الدولة ذات المركزية الشديدة تعاني من التناقض والنزاع المؤسّساتي، ممّا أنتج نوعًا من السياسات التنافسية بين نخبها السياسية. وتطوّر هذا النزاع السياسي على نحو اتّخذ فيه شكل نزاعات أيديولوجية وطائفية ضمن المجتمع العراقي. ولهذا السبب لم تتطوّر هوية وطنية تشكّل حجر الأساس للدولة العراقية على الرغم من أنّ معظم مكوّنات المجتمع العراقي يرتبط بعضها ببعض بروابط مجتمعية واقتصادية. وكانت النتيجة أنّ الهويات الإثنية والدينية لم تكفّ عن إضعاف شرعية الحكومات العراقية ومفاقمة انعدام الاستقرار السياسي.

ضمن هذا الإطار التاريخي تطوّرت فكرة تبنّي حلّ فدرالي، إذ أصبح من المستحيل للعراق أن يستمرّ كدولة موحّدة من دون تبنّي الفدرالية، أو إجراءات من نمط قريب من الفدرالية، من أجل إعادة بناء الدولة على أساس الشرعية والديمقراطية. وبرزت الحاجة لإعادة هيكلة الركائز الخمس التي بُنِي العراق عليها وفقًا لأسس ديمقراطية ليبرالية تحافظ على الطبيعة التنوّعية للدولة وتتكيّف معها وتلبّي المطالب السياسية للجماعات السياسية. ولا شكّ في أنّه لا يمكننا القول بأنّ التركات السياسية التي حدّدناها في ما سبق كانت هي الظروف الأساسية والوحيدة التي تقف خلف تبنّي الفدرالية، لكنّ السياق التاريخي مهّد الطريق للنظام الفدرالي، والذي أصبح نتيجة ضروريةً ومنطقيةً للاختلالات التي انطوت عليها عملية بناء

الدولة العراقية الحديثة. واستتبع ذلك أنّ العوامل التي أسهمت في تشكيل العراق الفدرالي جرى تطويرها ضمن هذا السياق التاريخي المحدّد، كما سيرد في الفصل الثالث من هذا الكتاب. وقبل تحليل هذه العناصر لا يمكننا تجاوز الأهمّية الحاسمة لتحليل كيفية تفسير النظرية الفدرالية الكلاسيكية لمنشأ الفدراليات وتشكّلها بغيةَ تسليط الضوء على الحجّة الرئيسية لهذه الدراسة، وهي أنّ النظرية الفدرالية الكلاسيكية قاصرة عن تفسير منشأ النماذج الفدرالية الجديدة وتشكّلها، والتي تعدّ الفدرالية العراقية من أحدث أمثلتها.

الفصل الثاني

منشأ الفدرالية

مقدّمة

شرحنا في الفصل الأوّل من هذه الدراسة التركات التاريخية لعملية بناء الدولة العراقية الحديثة، والتي مهّدت الطريق لتشكّل النظام الفدرالي العراقي. وشرحنا في المقدّمة كيف أنّ الموضوع الرئيسي للدراسة هو حداثة الحالة المدروسة، أي: الفدرالية العراقية، والتي يجب تمييزها عن الفدراليات الكلاسيكية من ناحيتي المنشأ والتشكّل. وإذا أردنا التحقّق من مصداقية هذه الحجّة فلا غنى عن التحقيق في النظرية الفدرالية الراهنة، والتي تتعامل تحديدًا مع منشأ الفدراليات وتشكّلها، وذلك من أجل تسليط الضوء على أهمّية هذه الحداثة وللإشارة إلى قصور النظرية الكلاسيكية عن توفير فهم كامل لمنشأ الفدراليات المعاصرة (من أمثال العراق) وتشكّلها. وسأتفحّص العوامل الكلاسيكية لتشكّل الدولة الفدرالية من أجل تقديم تفسير شامل لمنشأ النماذج الفدرالية الحديثة وتشكّلها. وعلى الرغم من أهمّية فهم النظرية الفدرالية في هذا الجانب بعينه، فإنّه لا يعيننا على الخروج بتنبّؤ دقيق حول كيفيّة عمل وتطوّر الفدرالية العراقية وغيرها من الفدراليات الجديدة؛ لكنّه سيعيننا على فهم المحفّزات التي تقف خلف إنشاء الفدراليات وإحياء التوجّه الفدرالي، وهو أمر ربّما يمكن الاستعانة به في الاستدلال على إخفاقها أو نجاحها.

ويقدّم هذا الفصل، بالاستعانة ببحث حديث لمايكل بيرجِس (Michael Burgess)، تحقيقًا تاريخيًا في مساهمات أربعة من خبراء الفدرالية: ويليَم مادوكس (William P. Maddox)، وكِنِث وِيَر (Kenneth C. Wheare)، ورونالد واتس (Ronald L. Watts)، وويليَم رايكَر (William H. Riker). ولقد وقع الاختيار على هؤلاء الخبراء لأنّهم ما يزالون الأسماء الوحيدة في ميدان المساهمات المهمّة للنظرية الفدرالية في ما يخصّ موضوع منشأ الفدراليات

وتشكّلها. وعليه، فستتضمّن بنية هذا الفصل أربعة أقسام يبحث كلّ قسم منها في مساهمة أحدهم؛ وسأطبّق في نهاية الفصل العوامل الكلاسيكية على الفدرالية العراقية للخروج بحكم حول ما إذا كانت النظرية الكلاسيكية كافية في تفسير منشأ الدولة الفدرالية.

2. 1. ويليَم مادوكس

كتب ويليَم مادوكس في العام (1941) مقالة وجيزة في مجلة (American Political Science Review) بعنوان (الأساس السياسي للفدرالية)، وركّز فيه على موضوعين بشكل رئيس: المحفّزات الداعية لإنشاء نظام فدرالي، وشروط النظام الفدرالي المؤثّر. وكانت المقالة في حقيقتها جزءًا من الكتابات التي تناولت تسوية ما بعد الحرب العالمية الثانية وخطط إنشاء نظام عالمي، وهو ما كان يعتقد مادوكس، ومعه الكثير من المنظّرين، بأنّه أمر يمكن إنجازه من خلال نظام فدرالي عالمي مؤثّر.

اعتبر مادوكس أنّ الفكرة الفدرالية تمثّل كلّ الخصائص التي يراها ضرورية كتركيبة جاهزة ينبغي استغلالها بالكامل لغرض تحسين التعاون الدولي. وكانت الفكرة الفدرالية في رأيه استجابةً للمشكلات السياسية التي تنطوي عليها عملية تحقيق الوحدة والتنوّع، والنظام والحرّية، والمركزية والحكم الذاتي، في آن واحد (Maddox 1941, p. 1120). ويمكننا أن نلاحظ بناءً على هذا الفهم أنّ الفدرالية كانت، وقبل كلّ شيء، مبدأً تنظيميًا يُراد به حلّ المشكلات الداخلية للدولة، ثمّ تطويرها لتخدم غرض التشجيع على نشر النظام والاستقرار في جميع أرجاء العالم.

تفحّص مادوكس العناصر المشتركة للبنى السياسية لبعض الأنظمة الفدرالية التي كانت موجودةً حينذاك، من قبيل: الولايات المتّحدة الأمريكية، وكندا، وأستراليا، وسويسرا، وجنوب أفريقيا، وألمانيا في عهد بسمارك، وألمانيا في عهد جمهورية ڤايمار. ولاحظ مادوكس أنّ العوامل السياسية المشتركة بينها كانت محيّرة إلى أقصى درجة بسبب ضبابية مفهوم النظام الفدرالي (Maddox 1941, p. 1120). ولكشف الغموض عن هذا المفهوم أشار مادوكس إلى الحاجة لتفحّص الأنظمة الفدرالية باعتبارها مفاهيم سياسية، والظروف التي في ظلّها نشأت الفدراليات أو يمكن أن تنشأ، وشروط عملها بشكل مؤثّر.

ورأى مادوكس بأنّ الفدرالية نوع من أنواع التنظيم السياسي يجمّع وحدات منفصلة على

نحو تسود فيه مرجعية مركزية في مجال الاهتمام المشترك، وعدّة مرجعيات تتمتّع بالحكم الذاتي في مجال الاهتمامات الجزئية (Maddox 1941, p. 1121). وحدّد مادوكس، بناءً على هذا الفهم، الميزات الجوهرية للأنظمة الفدرالية، وهي وجود مجالين رئيسيّين للإرادة السياسية: المجال المركزي الذي يتحكّم بمجموع الأفراد ككلّ، والمجالات المحلّية التي تمارس الحكم الذاتي في كلّ تقسيم إقليمي؛ ويضاف إليهما بنية دستورية لا بدّ من وجودها لتحديد نطاق هذه المرجعيات، وإلّا فكيف يمكن من دونها تأسيس هذا التنظيم السياسي ومنظومة التوازن الكامل؟

وفي محاولة لتحديد الظروف التي نشأت منها الفدراليات، حاجج مادوكس بأنّ الفدراليات إمّا أن تتشكّل من محفّزات سياسية للنبذ المركزي، أي: من تفكيك شكل وحدوي من أشكال الحكومة، أو من محفّزات سياسية للجذب المركزي، أي: من تجمّع أجزاء متفرّقة في كيان جديد (Maddox 1941, p. 1121). ورأى مادوكس بأنّه ما من قيمة لمحفّزات النبذ المركزي في مسعى الظهور على مسرح العلاقات الدولية، وأنّ محفّزات الجذب المركزي هي التي يجب تفحّصها. ثم تساءل بعدها عن المحفّزات الرئيسية التي خلقت محفّزات الجذب المركزي التي أدّت إلى تشكيل فدرالية ما (Maddox 1941, p. 1122). وللإجابة على هذا السؤال حاجج مادوكس بأنّ هنالك ثلاثة محفّزات رئيسية تتحمّل المسؤولية عن تشكيل كلّ فدرالية من الفدراليات، وهي (Maddox 1941, p. 1122):

- الخوف.
- التوقّع المحسوب للمنافع.
- الاستجابة لمثال أعلى، أو ميثة،[1] ذي أثر توحيدي.

والمحفّز الأوّل (الخوف) هو أهمّ محفّزات تشكيل الفدرالية، في رأي مادوكس، ويمكن تطويره بمنهجيتين: إمّا بمحاولات التخويف المباشر، وإمّا بالشعور الدائم بعدم الأمان. وحاجج مادوكس بأنّ التخويف يشير إلى وجود كيان قويّ يسعى إلى توسيع منطقته لتضمّ الكيانات الأضعف في ظلّ وحدة فدرالية ليس فيها من الفدرالية سوى الاسم فقط، فيُجبَر الكيان الأضعف على الانضمام للوحدة الفدرالية، كما حدث في الفدرالية الألمانية تحت حكم بسمارك مثلًا (Maddox 1941, p. 1122). وهذه المنهجية القائمة على تخويف القويّ

(1) الميثة: قصّة قديمة ذات آثار راهنة على المجتمع بغضّ النظر عن صحّتها.[المترجم]

للضعيف لا يُنصَح باتّباعها في تشكيل الفدراليات، من وجهة نظر مادوكس وبناءً على فهمه للفدرالية، ولا تعكس معنى الفكرة الفدرالية. ولقد حدّد پرِستُن كِنگ، بعد حوالي أربعين عامًا من دراسة مادوكس، موقفًا مشابهًا عندما حاجج بأنّ خطر التعرّض لهجوم خارجي ليس جزءًا من معنى الفدرالية إذا كانت تُفهَم على أنّها تنظيم تعاقدي بين كيانات مستقلّة (Maddox 1941, p. 1122)؛ لكنّ مادوكس شرح بأنّ التخويف قد يكون، في الحالات القصوى، البديل الممكن الوحيد إذا كان يُنظَر إلى الوحدة الفدرالية باعتبارها ضرورة عليا.

أمّا في ما يخصّ المنهجية الثانية، وهي: الشعور الدائم بعدم الأمان، فلقد لاحظ مادوكس بأنّ هذه المنهجية قد تتطوّر انطلاقًا من مخاوف سياسية أو اقتصادية. وتتضمّن المخاوف السياسية: الخوف من الغزو، والتمرّد، والحرب؛ أمّا المخاوف الاقتصادية فتتضمّن: الخوف من المجاعة، والكوارث، والانهيار الاقتصادي (Maddox 1941, p. 1122). وكانت هذه المنهجية، وفقًا لمادوكس، العامل الأكثر تأثيرًا في الاندماج المجتمعي والسياسي الذي يؤدّي لتشكيل فدرالية دولية. وحاجج مادوكس بأنّ تأثير الخطر الخارجي المتين على الجماعات الراغبة بالفدرالية أعظم تأثيرًا بكثير في إنتاج القوّة الإدماجية عند المقارنة مع ما يكون عليه الحال عندما يكون الخطر خياليًا أو مجرّدًا. وعلى النحو ذاته، فإنّ احتمالات الانهيار الاقتصادي قد يثبت أنّها محفّز مؤثّر للاتّحاد (Maddox 1941, p. 1122).

والعامل الرئيس الثاني الذي يساهم في تشكيل الفدراليات، وفقًا لمادوكس، هو التوقّع العقلاني للمنفعة الاقتصادية؛ إذ شدّد على أنّ المخاوف من الانهيار الاقتصادي كانت عاملًا مؤثرًا في توليد الرغبة بالاتّحاد الفدرالي؛ لكنّه شرح بأنّ هذه المخاوف ليست شبيهة بعدم الاستقرار الاقتصادي، لأنها تنشأ من الطموح بزيادة الموارد والإمكانات الاقتصادية وتطويرها، وليس خوفًا من الانهيار الاقتصادي.

والعامل الأخير الذي حدّده مادوكس هو: الاستجابة لمثال أعلى أو ميثة أو رمز توحيدي؛ لكنّه اعترف بأنّ غياب الكيان المسيحي الموحّد يعني أنّه ليس هنالك ميثة شاملة يمكنها أن تمتلك القوّة الكافية لتوحيد البشرية (Maddox 1941, p. 1123). وهو يرى بأنّ المحفّزين الرئيسين الثاني والثالث ليس لهما سوى أهمّية ثانوية بالمقارنة مع العامل الأوّل في تشكيل الفدراليات.

وفي ما يتعلّق بعمل الفدرالية على نحو مؤثّر، فلقد تساءل مادوكس عن شروط المحافظة

على الفدرالية المؤثّرة، وحاجج بأنّ التشابه بين أجزاء الفدرالية بالحجم، والثقافة، ومستوى التطوّر السياسي والاقتصادي، والاتّصال الجغرافي، والقوى الموحّدة للطبيعة الروحية أو العاطفية أو الأيديولوجية، وامتلاك الحكومة المركزية لسلطات القرار والفعل المستقلّ عن إرادة الحكومات المنفصلة، تشكّل جميعًا شروطًا مهمّة لفدرالية مؤثّرة (Maddox 1941, pp. 1123 - 1124).

إنّ هذه الدوافع الثلاثة تشير إلى كيفية تأثّر مادوكس بحالة انعدام الأمان، سواء كانت على المستوى السياسي أو الاقتصادي، التي سادت بعد العام (1940). وكانت هذه العوامل الثلاثة تعكس مناخ الحرب والحاجة لخلق حكومة قوية قادرة على الدفاع عن الدولة وشعبها، من جهة، وتستطيع الاعتراف بتنوّع الثقافة والدين والوجوه المختلفة الأخرى للحياة من جهة أخرى؛ فهاتان الوظيفتان من شأنهما الحيلولة دون انحدار الدولة إلى تشكيلة نظام وحدوي أو الوقوع في الفوضى.

2. 2. كِنِث وِيَر

كان كِنِث وِيَر (Kenneth C. Wheare) يُعتبَر من رواد الدراسة المقارنة للفدراليات، كما وصفه رونالد واتس (Watts 2008, p. 201). وكان تركيزه ينصبّ في الأساس على البنية الدستورية وتقسيم السلطات باعتبارها ميزة جوهرية للفدراليات، واشتُهِر عنه استخدامه لـ«المبدأ الفدرالي» باعتباره المساهمة النظرية الرئيسية له.

في العام (1943) كتب وِيَر دراسة عنوانها (ماهية الحكومة الفدرالية)، وكانت مقدّمة لجهد بحثي أكثر تفصيلًا ظهر لاحقًا في العام (1946). وجاءت الدراسة في الأساس لتشرح كيف أنّ البريطانيين لم يكن عندهم رؤية واضحة حول ماهية الفدرالية، واستعان وِيَر لهذا الغرض بفحص المنظومة الحكومية للمملكة المتّحدة. وكان جزء من السبب يعود إلى الخلط بين الفدرالية والكونفدرالية، وهو أمر شاع في القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر (Karmis and Norman 2005, p. 6). وشرح وِيَر بأنّ السيادة الدستورية لبرلمان وستمنستر على برلمان بِلفاست يظهر منه أنّه لا وجود لمنظومة فدرالية في المملكة المتّحدة، إذ ليس هنالك سوى تطبيق لمبدأ تفويض السلطات (Wheare 1990, pp. 17 - 38). وشدّد على أنّ الحكومة الفدرالية توجد بوجود علاقات ندّية بين السلطة الفدرالية والحكومات الأخرى في الدولة؛ فهذه المنظومة لا توجد، وفقًا لوِيَر، إلّا عندما تكون لدى إحدى الحكومات في الاتّحاد

«الرغبة» بتنظيم أمور بعينها مع الحكومات الأخرى بغيةَ تحقيق الانسجام والإدارة المؤثّرة، لكن مع رغبتها في الوقت نفسه بالمحافظة على انفصالها وتسيّدها في المسائل الأخرى التي تمسّ الحياة اليومية لشعبها. وهذا الشرط، أي: «الرغبة» المشار إليها، كانت الشرط الوحيد الذي ذكره وِيَر في دراسته المذكورة؛ لكنّه طرح شروطًا أخرى في دراساته اللاحقة.

وفي العام (1946) ظهرت الطبعة الأولى من كتاب (الحكومة الفدرالية) لوِيَر، وكان قد ألّفه خلال الحرب العالمية الثانية، وعرّف فيه مفهومي المبدأ الفدرالي والحكومة الفدرالية. وذكر فيه أنّ المبدأ الفدرالي طريقة لتوزيع السلطات على نحو تكون فيه كلٌّ من الحكومات العامّة والإقليمية، ضمن نطاق صلاحياتها، ندّية ومستقلّة (Wheare 1963, p. 11)، وذلك بينما توجد الحكومة الفدرالية عندما تُقسَّم سلطات الحكومة وفقًا لمبدأ يقول بأنّ هنالك مرجعية مستقلّة واحدة للدولة بأكملها في ما يخصّ بعض الشؤون، ومرجعيات إقليمية مستقلّة في ما يخصّ شؤونًا أخرى، على أن تكون كلّ مجموعة من هذه المرجعيات متساوية مع غيرها ضمن النطاق المخصّص لها (Wheare 1963, p. 35). ويتّضح من كلا التعريفين أنّ مبدأ الندّية والدونية بين المرجعيات المركزية والإقليمية يؤدّي دورًا حاسمًا في تشكيل هذا النوع من الحكومات ويُعتبَر شرطًا من شروط وجودها.

ولقد أقرّ وِيَر بأنّ هذا النوع من الحكومات ليس من الأمور المناسبة في كلّ مكان وزمان، بل هو وسيلة للوصول إلى الحكومة الجيّدة، وليس مصلحةً في حدّ ذاته (Wheare 1963, p. 33). ويضاف إلى ما سبق أنّ وِيَر لاحظ أنّ الحكومة الفدرالية تنزع بطبعها للمحافظية والتقيّد بالقوانين، لأنّ أيّة محاولة لمنح المزيد من السلطات للحكومة الفدرالية أو حكومات الأقاليم من شأنها أن تعتمد على عملية تعديل للدستور المكتوب. ومع ذلك، قبِل وِيَر بوقوع بعض التعديلات على هذه الطبيعة المحافظية للحكومة الفدرالية، والتي وصفها بأنّها يجب أن تكون فدرالية مقيَّدة إذا كنّا نريد لها أن تكون حكومة جيّدة (Wheare 1963, p. 34). وبجانب ذلك، ميّز وِيَر بين الدستور الفدرالي والممارسة الفعلية للحكومة الفدرالية، لأنّ الحكومة قد يكون لها دستور فدرالي لكنّها قد لا تعمل بشكل فدرالي على صعيد الممارسة، أو قد لا تمتلك دستورًا فدراليًا إلّا إنّها تعمل على صعيد الممارسة وكأنها تمتلك دستورًا كهذا. وعليه، قدّم وِيَر مصطلحي (الدساتير شبه ـ الفدرالية) و(الحكومات شبه ـ الفدرالية) للإشارة إلى الدساتير والحكومات التي يتبوّأ فيها المبدأ الفدرالي موقعًا مهمًّا دون أن يهيمن على المبادئ الأخرى فيها (Wheare 1963, p. 33).

وبعد أن أوضح وِيَر مفاهيمه، انتقل للإجابة مرّة أخرى على ما وصفه بأنّه السؤال الأشدّ صعوبة وأهمّية، وهو: ما الظروف المناسبة لتبنّي منظومة الحكومة الفدرالية؟ وفي هذه المرّة قدّم وِيَر جوابًا أكثر تفصيلًا بحقّ، فحاجج بأنّ الحكومة الفدرالية ستحتاج حينها إلى وجود عوامل خاصّة، أو ما دعاه «متطلّبات مسبقة»، من شأنها أن تجعل إنشاء هذه الحكومة أمرًا ممكنًا من الناحية العملية ومسوَّغًا من الناحية النظرية في الوقت نفسه. ويمكن تصنيف عوامل وِيَر في صنفين: يحتوي الأوّل على العوامل النظرية القائمة على تعريفه للحكومة الفدرالية والمبدأ الفدرالي، ويحتوي الثاني على العوامل العملية القائمة على الأهداف والظروف التي تقف خلف تبنّي هذا النوع الخاصّ من أنواع الحكومة.

والعوامل النظرية هنا تعكس المبدأ الفدرالي؛ فهي تتضمّن «الرغبة» بالاتّحاد في ظلّ حكومة مستقلّة واحدة لغايات معيّنة، و«الرغبة» بالتنظيم في ظلّ حكومة إقليمية مستقلّة لغايات أخرى؛ وبعبارة مغايرة: يجب أن يكون لدى الدول الراغبة بالفدرلة رغبة بالاتّحاد، وليس بالانصهار في كيان واحد (Wheare 1963, p. 36). وفي الحقيقة، أقام وِيَر المبدأ الفدرالي على أساس وجود هذه الرغبات، باعتبارها محفّزات تشكيل هذا النوع الخاصّ من أنواع الحكومة. ومن الواضح أنّ هذا المبدأ قدّم توازنًا بين القوّتين النابذة والجاذبة، واللتان تشكّلان جوهر الأنظمة الفدرالية. إنّ هاتين القوّتين تتبوّآن، وفقًا لوِيَر، موقعًا جوهريًا في تأسيس الحكومة الفدرالية، وهو يحاجج بأنّ وجود إحدى الرغبتين لا يكفي لهذا التأسيس، بل يجب توفّر الرغبتين كليهما. وشدّد وِيَر على أنّ المجتمعات المعنية يجب أن تمتلك، إلى جانب هاتين الرغبتين، «الإمكانية» للعمل ضمن المنظومة التي ترغب بها؛ فلن تكون هنالك أيّة حكومة فدرالية دون توافر «الرغبة» و«الإمكانية» (Wheare 1963, p. 36).

وفي الحقيقة، إن ما عناه وِيَر بالعوامل النظرية هو الاعتقاد الحقيقي بالفكرة الفدرالية وأخذها بالحسبان، وهي حقيقة تتعالى في أهمّيتها على المصالح السياسية والمجتمعية والاقتصادية من أجل عملها بصورة مؤثّرة. وهذا المعنى هو نفسه تمامًا الذي شدّد توماس فرانك على أنّه السبب الأيديولوجي الرئيس في نجاح الدول الفدرالية وفشلها (Franck 1968, p. 182). وإذا غاب مثل هذا الالتزام المركزي بالفكرة الفدرالية فلن توجد حينذاك أيّة فدرالية، حتّى وإن وُجِدت العوامل العملية، وما سيكون بين أيدينا حينها يمكننا أن نطلق عليه أيّة تسمية سوى الفدرالية، كالتعاونية أو الكونفدرالية أو الجامعة.

ويرى وِيَر بأنّ العوامل العملية هي عوامل الاتّحاد والانفصال التي يلزم وجودها قبل

الشروط النظرية، فهي بواعث وجود الشروط النظرية، والتي هي الغايات والظروف المسؤولة عن توليد الطموح بالاتّحاد والانفصال في الفدرالية. وميّز وِيَر العوامل التي تترافق مع توليد الرغبة بـ«الاتّحاد» عن العوامل الأخرى التي تترافق مع توليد الرغبة بـ«الانفصال»؛ بل إنّه صنّفها بين عوامل ضرورية وغير ضرورية وفقًا لتأثيرها منشأ الفدرالية وتشكيلها. فكانت عوامل «الاتّحاد» الضرورية هي:

- الإحساس بعدم الأمان من الناحية العسكرية والحاجة للدفاع المشترك (وهذا الأمر كان يراه مادوكس أيضًا).
- الرغبة بالاستقلال عن القوى الأجنبية والإدراك بإمكانية تحقيق هذا الأمر عن طريق الاتّحاد.
- الأمل بتحقيق منافع اقتصادية (وهذا الأمر كان يراه مادوكس أيضًا).
- وجود بعض التعاون السياسي السابق بين المجتمعات المعنية قبل تشكيل الاتّحاد الفدرالي.
- التجاور الجغرافي.
- تشابه المؤسّسات السياسية.

وحاجج وِيَر بأنّ هذه العوامل العملية الضرورية يجب أن تتوفّر جميعًا، كما هو الحال في الولايات المتّحدة الأمريكية وسويسرا وكندا وأستراليا، أو أن يتوفّر معظمها، كما كان عليه الحال في الدول الإيطالية إبّان المدّة (1856 ـ 1864) وفي جنوب أفريقيا في العام (1909)، وذلك من أجل تحفيز رغبة الدول على تأسيس اتّحاد فدرالي (Wheare 1963, p. 36). أمّا العوامل غير الضرورية في توليد الرغبة فهي:

- اللغة.
- الدين.
- العرق.
- القومية.
- تماثل المؤسّسات المجتمعية.

فكان وِيَر يرى بأنّ هذه العوامل الخمسة أقلّ أهمّية من العوامل «الضرورية» السابقة

في توليد الرغبة بالاتّحاد، وكانت الأمثلة الناصعة لها: كندا وسويسرا، إذ استطاعت هاتان الدولتان الفدراليتان أن تبديا الرغبة بتشكيل الاتّحاد وشيّدتا نظامين فدراليين مؤثّرين على الرغم ممّا فيهما من الاختلافات اللغوية والدينية والقومية. وأشار وِيَر، بالإضافة لما سبق، إلى أنّ المستعمرات الأسترالية كانت الوحيدة في توفّر عامل (تماثل المؤسّسات المجتمعية) في دراسته المقارنة للتجارب الفدرالية الكلاسيكية.

أمّا العوامل العملية لـ«الانفصال» ضمن الاتّحاد فكانت:

- استقلال الدول في ما مضى من تاريخها.
- تباعد المصالح الاقتصادية.
- المدى الجغرافي والإحساس بالانعزال.
- التباعد القومي.
- اختلاف المؤسّسات المجتمعية.

وعلى الرغم من كثرة عوامل الاتّحاد والانفصال هذه، الضرورية وغير الضرورية منها، فلقد واجه وِيَر صعوبة في محاولته تحديد عامل محدّد وحيد، أو مجموعة من العوامل، يمكن تعميمه على كلّ الفدراليات الأخرى حيث يؤدّي دورًا حاسمًا في تشكيل النظام الفدرالي. وفي هذا الصعيد كان وِيَر على العكس تمامًا من رايكَر، كما سنرى لاحقًا في هذا الفصل؛ بل إنّ وِيَر شدّد على أنّ وجود المقترحات النظرية والعملية لا يكفي لوحده في خلق الفدرالية، لأنّ استثمارها في هذا المجال يعتمد بشكل مؤثّر على دور القيادة السياسية أيضًا.

ومن الواضح أنّ وِيَر فصَّل القول في الظروف التي تساهم في نشوء الفدراليات وتشكيلها، على نحو مشابه لما فعله مادوكس. ونجد في كتاب وِيَر، وهو دراسة دستورية مقارنة، تصوّرًا تفصيليًا شاملًا للعوامل الداخلية التي حدّدت نشأة الفدراليات، واعتمد وِيَر في ذلك على بحثه في النماذج الفدرالية الكلاسيكية. لكنّ النقد طال وِيَر بسبب مقاربته الدستورية غير المتينة، والتي تجاهلت السيرورة الإجرائية والعامل المجتمعي في الفدرالية. وعليه، لم تكن هذه المقاربة مفيدة في التطبيق على الكثير من الفدراليات التي أُسِّست بعد الحرب العالمية الثانية، كماليزيا والهند مثلًا (Birch 1966, pp. 15–33).

2. 3. رونالد واتس

سنتناول الآن المساهمة الفكرية التي قدّمها رونالد واتس (Ronald L. Watts) في هذا الموضوع استكمالًا لبحثنا في العوامل التي تؤدّي لنشأة النظام الفدرالية وتشكّله؛ ففي كتابه المعنون (الفدراليات الجديدة: تجارب في دول الكومنولث)، والذي ظهر بطبعته الأولى في العام (1966)، بحث واتس في الفدراليات الجديدة التي ظهرت في آسيا وأفريقيا والمنطقة الكاريبية بعد العام (1945) بسبب ملاحظته أنّه ليس هنالك الكثير من الاهتمام الأكاديمي بهذه الفدراليات بالمقارنة مع الاهتمام الذي تحظى به التجارب الفدرالية الكلاسيكية أو الناضجة.

ولقد عرّف واتس المبدأ الفدرالي بأنّه تنظيم يجري من خلاله التوصّل إلى تسوية بين المطالب بالاتّحاد والتنوّع الإقليمي ضمن المجتمع، وذلك عبر تأسيس منظومة سياسية واحدة تتمتّع فيها الحكومة العامّة والحكومات الإقليمية بالندّية دون إخضاع أيّ مستوى من مستويات الحكومة لغيره (Watts 1966, p. 13). وفي كتاب آخر بعنوان (مقارنة بين المنظومات الفدرالية) ظهر بعد كتابه السابق الذكر، اعتبر واتس الفدرالية مصطلحًا معياريًا يشير إلى الدعوة لحكومة متعدّدة الطبقات تضمّ عناصر من الحكم المشترك والحكم الإقليمي؛ فهي تقوم على القيمة والصلاحية المفترضتين للمزج بين الاتّحاد والتنوّع (Watts 2008, p. 8).

وقد طرح واتس في كتابه (الفدراليات الجديدة) توقّعات بشأن ستّ تجارب فدرالية جديدة في كلّ من: الهند، وپاكستان، ونيجيريا، وروديسيا،[1] ومالايا،[2] وماليزيا؛ وتوصّل إلى نتيجة مفادها أنّ المنظومات المجتمعية في هذه البلدان، والتي تتميّز بوجود مجموعات إثنية مختلفة، أثّرت على تشكيل مؤسّساتها السياسية وأدّت إلى تبنّي الفدرالية؛ إذ نتج عن التوتّر بين هذه المجموعات الإثنية رغبتان مختلفتان ومركّبتان، وهما: الرغبة بالاتّحاد، والرغبة بالاستقلال الإقليمي. وأضاف واتس أنّ التوتّرات بين هذه الرغبات تطوّرت في الأساس لأسباب مختلفة، ومنها مثلًا: أنّ الحدود الاستعمارية، والتي وُضِعت على عجل إبّان التوسّع الإمبراطوري أو على نحو يلائم الأغراض الإدارية، لم تكن في العادة تتطابق مع الحدود التقليدية الثقافية والمجتمعية لمجموعات السكّان (Watts 1966, p. 42). وإذا أخذنا هذا الأمر بالحسبان،

(1) روديسيا: دولة إفريقية (1965 ـ 1979)، حلّت محلّها دولة زيمبابوي الحالية.[المترجم]

(2) مالايا: اتّحاد فدرالي أصبح في العام (1963) جزءًا من دولة ماليزيا الحالية.[المترجم]

فسنخلص إلى أنّ المنظومة الفدرالية تأسّست لحلّ التوتّرات المجتمعية وخلق حالة من التوازن بين هاتين الرغبتين، واللتان تأثّرتا أيضًا بالوضع الاقتصادي المتدهور، والاختلافات الثقافية والدينية واللغوية، ومحدودية التجربة الديمقراطية. لكنّ واتس لم يكن يعتقد بأنّ المنظومات السياسية الفدرالية هي الترياق الشافي لكلّ الأمراض السياسية التي تعاني منها البشرية (Watts 2008, p. 191)؛ فخصّص فصلًا كاملًا من كتابه (مقارنة بين المنظومات الفدرالية) لأمراض الفدرالية. ومع ذلك، ظلّت أبحاث واتس تتميّز باعتباره للفدرالية أداة للتوفيق بين الاتّحاد والتنوّع، بل إنّ هذه الميزة كانت أساس نظريته في الفدرالية، وهي نظرية «التوازن النسبي» في تفسير منشأ المنظومات الفدرالية وسيرورتها. ووصف ديڤيس هذه النظرية بأنّها «آلية جميلة، مرتّبة، متناظرة، ونظرية بسيطة» (Davis 1978, p. 138).

وفي ما يتعلّق بمنشأ الفدرالية وتشكّلها، يشدّد واتس على أنّ العوامل المجتمعية المنخرطة بالرغبة في الاتّحاد عند الفدراليات الجديدة هي عوامل «كثيرة ومعقّدة» وأنّ أهمّيتها «تختلف مع كلّ فدرالية» (Watts 1966, p. 65). ولهذا السبب لم يصنّف واتس هذه العوامل على أنّها ضرورية أو غير ضرورية كما فعل وِيَر. وهذه العوامل هي:

- الرغبة بالاستقلال السياسي (عند وِيَر أيضًا).
- الأمل بتحقيق منفعة اقتصادية (عند مادوكس ووِيَر أيضًا).
- الكفاءة الإدارية.
- ممارسة العلاقات الخارجية، فهنالك منافع على صعيدي الدفاع العسكري والنفوذ الدبلوماسي يمكن جنيها من الاتّحاد (عند مادوكس ووِيَر أيضًا).
- المحافظة على البنية الإثنية والثقافية للمجتمع (عند وِيَر أيضًا).
- الاتّصال الجغرافي (عند وِيَر أيضًا).
- التجمّع التاريخي والسياسي (عند وِيَر أيضًا).
- تماثل المؤسّسات السياسية والمجتمعية (عند وِيَر أيضًا).
- القيادة السياسية (عند وِيَر أيضًا).
- النماذج الناجحة للفدراليات.
- السياسة البريطانية.

أمّا العوامل التي تحفّز الدول على الحكم الذاتي الإقليمي فهي:

- مستويات التنوّع.
- احتمال الاستقلال.
- المصالح الاقتصادية الإقليمية.
- الملاءمة الإدارية.
- تضارب العلاقات الخارجية.
- التنوّع الإثني والثقافي.
- التناثر الجغرافي.
- الهوية التاريخية.
- عدم تماثل المؤسّسات السياسية والمجتمعية.
- القيادة السياسية الإقليمية.
- نماذج الحكم الذاتي الإقليمي.
- السياسة البريطانية.

ومن النظرة الأولى للعوامل المنخرطة في الرغبة بالاتّحاد سنخرج بانطباع مفاده أنّها تتوافق مع شروط وِيَر؛ لكن واتس صرف نظره عن هذا الأمر، وشدّد على أنّ العوامل المتعلّقة بالفدراليات الجديدة ذات طبيعة مختلفة عن طبيعة العوامل المحفّزة في الفدراليات الكلاسيكية. ولدعم رأيه هذا استعان واتس بمثال المنفعة الاقتصادية؛ ففي الفدراليات الكلاسيكية يكون الأمل بتحقيق منفعة اقتصادية متعلّقًا بالقطاع الخاص، أمّا في الفدراليات الحديثة فيكون متعلّقًا بالأنشطة الحكومية الساعية لدعم التنمية الاقتصادية السريعة (Watts 1966, p. 66). ولرأي واتس هذا أهمّية كبيرة في فهم الطبيعة الجديدة للنظام الفدرالي في العراق، فالفدرالية العراقية، وغيرها من النماذج الفدرالية الجديدة، لها عواملها الخاصّة بها التي انبثقت من احتياجاتها وظروفها هي؛ وهذه العوامل الجديدة هي التي ستقود النظرية الفدرالية نحو التطوّر.

ومن بين العوامل الجديدة التي عرضها واتس: النماذج الناجحة للفدرالية، والسياسة البريطانية. إذ حاجج واتس بأنّه كان في هذه الفدراليات الجديدة نوع من الانجذاب والتحمّس

لتبنّي الفكرة الفدرالية بسبب ما أنجزته الفدرالية في هذه البلدان، فلقد كان ما شهدته من ازدهار اقتصادي واستقرار سياسي وحكم ديمقراطي ملهمًا للدول النامية في احتذاء التجربة نفسها، والاعتقاد بأنّ الحلّ الفدرالي يمكّنها من خلق الظروف المناسبة للتنمية والاستقرار.

وكان العامل الجديد الثاني هو: تأثير السياسة البريطانية؛ إذ شدّد واتس على أنّ الحكومة البريطانية أدّت دورًا رئيساً في عملية كتابة الدستور في هذه الفدراليات الجديدة، باستثناء ما حدث في الهند وپاكستان بعد العام (1947) (Watts 1966, p. 62). فدعمت الإدارة البريطانية تشكيل الفدراليات باعتبارها أداة تفيد في حلّ الصعوبات التي تعاني منها هذه الدول. وتردّدت في تطبيق دساتير «جاهزة» وفضّلت دساتير تلائم الاحتياجات الخاصّة لهذه الدول من أجل خلق بلدان تتمتّع بالاكتفاء الذاتي سياسيًا واقتصاديًا (Watts 1966, pp. 63, 65).

وخلص واتس إلى أنّ معظم المحفّزات الداعية إلى الاتّحاد الفدرالي في الفدراليات الجديدة كانت متوفّرة في كلّ نظام فدرالي جرى إنشاؤه، لكنّ الأهمّية النسبية للعوامل المختلفة تنوّعت بين فدرالية وأخرى (Watts 1966, p. 65).

2. 4. ويليَم رايكَر

كان ويليَم رايكَر رائدًا في طرحه لمقاربة علمية ومقاربة للخيار العقلاني في دراسة العلوم السياسية (Kleinerman 2009, p. 413; Filippov 2004, p. 2; Volden 2004, p. 89; Burgess 2012, p. 90)؛ بل إنّه أدخل نظرية الألعاب ونظرية الخيار المجتمعي في العلوم السياسية. وظهرت نظريته الفدرالية في كتابه المرموق (الفدرالية: منشؤها، وعملها، وأهمّيتها)، والذي طُبع للمرّة الأولى في العام (1964).

أورد رايكَر في كتابه بحثًا تاريخيًا شمل التجارب الفدرالية التي ظهرت في المدّة (1786 ـ 1964)، وأولى اهتمامًا خاصًا للنموذج الفدرالي الأمريكي، وذلك من أجل توفير تحليل للميزات الرئيسة لمنشأ الفدراليات جميعها، وهو أمر كان يعتقد رايكَر أيضًا بأنّه يزوّدنا بمقدّمة تاريخية حول تطوّر المساومة الفدرالية (Riker 1964, p. 10)، فحاجج بأنّ الفدرالية كانت مساومة بين القادة الوطنيين المحتملين ومسؤولي الحكومات المكوّنة للفدرالية من أجل جمع المناطق في حزمة واحدة توفّر وضعًا أفضل لجباية الضرائب والتعبئة العسكرية (Riker 1964, p. 11). ولقد ورد هذا التعريف بوضوح أيضًا في كتابه (دليل العلوم السياسية)

الذي صدر في العام (1975)، والذي عرّف الفدرالية بأنّها تنظيم سياسي يقسم أنشطة الحكومة بين مجموعتين (إقليمية ومركزية) لكلٍّ منهما نشاطاته التي يختصّ باتّخاذ القرارات النهائية فيها (Riker 1975, p. 101). ويتّضح من هذا التعريف أنّ رايكَر كان يفهم الفدرالية على أنّها ظاهرة سياسية يخلقها السياسيون الذين يتّخذون، بشكل عقلاني، قرارًا بتشكيل هذا النوع من المنظومات السياسية. وادّعى رايكَر بأنّه لم تكن هنالك علاقة بين الفدرالية والظروف المهيمنة على المجتمع والاقتصاد، وبين الفدرالية والحرّيات المتوفّرة، وبأنّ كلّ محاولة لربط الفدراليات بهذه الظروف هي مغالطة أيديولوجية واختزالية، لأنّها تهمل البعد السياسي للفدرالية وفعل المساومة نفسه (Riker 1964, pp. 13–15). وبالنتيجة، اعتبر رايكَر أنّ الحرّية والديمقراطية والرفاهية المجتمعية والاقتصادية نتائج للمساومة الفدرالية، وليست من محفّزاتها.

وكان رايكَر يرى بأنّ المؤسّسات الضرورية للفدراليات هي مجموعتان حكوميّتان: الحكومة الفدرالية، ومجموعة من الحكومات لوحدات فدرالية؛ وتمارس المجموعتان الحكم سويّةً على الرقعة نفسها ومن يسكنها من الناس، ولكلٍّ منهما سلطتها التي تسمح لها باتّخاذ قرارات مستقلّة عن المجموعة الأخرى. ولا بدّ من وجود دستور ينظّم ويضمن العلاقة بين الحكومة الفدرالية والحكومات الأعضاء (Riker 1964, p. 5).

وهنا يبرز السؤال: إذا كان رايكَر يرفض الشروط المجتمعية والاقتصادية والديمقراطية في نشأة الفدرالية، فما العوامل التي يعتمدها لتفسير هذه النشأة؟ لقد حاجج رايكَر بأنّه ليس هنالك سوى عاملين ضروريين (فقط)، أو ما دعاه «استعدادان»، يقفان خلف نشأة كلّ مساومة فدرالية:

- الرغبة بالتوسّع الإقليمي.
- الرغبة بالدفاع العسكري (يوافقه في هذا الأمر مادوكس ووِيَر وواتس أيضًا).

ورأى رايكَر بأنّ العامل الأوّل يعكس رغبات السياسيين بتوسيع رقعة الدولة؛ وقال بأنّ السياسيين الذين يعرضون المساومة يرغبون بتوسيع رقعة سيطرتهم الإقليمية، إمّا للدفاع عنها ضدّ أيّ خطر عسكري أو دبلوماسي، وإمّا للانخراط في هجوم عسكري أو دبلوماسي؛ ولا بدّ لهم، لتلبية رغبتهم التوسّعية، من تقديم تنازلات لقادة الوحدات الأخرى المكوّنة للفدرالية. ورأى رايكَر بأنّ هذا هو جوهر المساومة الفدرالية، أي: عرض القبول الطوعي (Riker 1964, p. 12).

أمّا في ما يخصّ العامل الثاني فلقد قال رايكَر بأنّ السياسيين الذين يقبلون بما يُعرَض عليهم في هذه المساومة يتخلّون عن شيء من الاستقلالية من أجل تلبية الرغبة بتوفير متطلّبات مواجهة تهديد عسكري أو دبلوماسي خارجي؛ فهم إمّا يرغبون بالحماية من الخطر الخارجي، وإمّا يرغبون بالمشاركة في هجوم محتمل قد يقوم به النظام الفدرالي (Riker 1964, p. 12).

وشدّد رايكَر على أنّ هذين العاملين يتواجدان «دائمًا» في المساومة الفدرالية، وأنّ كلًّا منهما شرط ضروري لإنشاء الفدرالية (Riker 1964, p. 13). وبتشديده هذا صرف رايكَر نظره عن كلّ العوامل الأخرى التي شدّد عليها غيره من خبراء الفدرالية، والتي ناقشناها في ما سبق من هذا الفصل. وعلى سبيل المثال: شدّد رايكَر على وجود عامليه في الفدرالية النيجيرية، لكنّ واتس ذكر أنّ الحاجة للدفاع المشترك لم يوجد إلّا في الفدراليات الآسيوية (Watts 1966, p. 66). وفي الواقع، لم يمكن لأحد أن ينكر أهمّية هذين العاملين، لكنّ رايكَر كان الخبير الوحيد الذي شدّد على ضرورة (الاقتصار) على هذين العاملين في تشكيل الفدرالية، بل إنّه ذهب إلى أبعد من ذلك فعزا سبب فشل بعض الفدراليات إلى غياب هذين العاملين أو إلى وجودهما المؤقّت في مرحلة نشأتها وحسب (Riker 1964, p. 13).

ومن الميزات المهمّة الأخرى لنظرية المساومة عند رايكَر: الإرادة الطوعية للقادة السياسيين؛ إذ حاجج بأنّ السياسيين «يعرضون» المساومة لإنجاز رغباتهم بالتوسّع الإقليمي من أجل توفير متطلّبات مواجهة تهديد عسكري أو دبلوماسي خارجي، أو من أجل توجيه تهديد عسكري أو دبلوماسي (Riker 1964, p. 12). وأضاف بأنّ الرغبة في التوسّع الإقليمي لا يمكن إنجازها بالغزو، وذلك إمّا لغياب القدرة العسكرية اللازمة، وإمّا للنفور منها أيديولوجيًا؛ ولذلك يجب أن يقدّم السياسيون تنازلات للحكّام في الحكومات المكوّنة للفدرالية، وهو أمر من صميم المساومة الفدرالية، أمّا السياسيون الذين «يقبلون» بهذه المساومة فيتخلّون عن شيء من استقلالهم من أجل الاتّحاد، وذلك لرغبتهم بالحصول على الحماية من تهديد خارجي أو المشاركة في هجوم محتمل تشنّه الفدرالية (Riker 1964, p. 12).

وخلص رايكَر في نهاية كتابه إلى المحاججة بأنّه ليس هنالك ما يجعل الفدرالية تستحقّ جهود المحافظة عليها، لأنّها منظومة لصناعة القرار على أيدي الأقلّية تفرض تكاليف خارجية مرتفعة يتحمّلها الكلّ باستثناء الأقلّية (Riker 1964, p. 155).

الخلاصة

احتوى هذا الفصل مسحًا تاريخيًا موجزًا للنظرية الفدرالية على صعيدي منشأ الفدراليات وتشكيلها، ويمكننا أن نرى من خلال هذا المسح أنّ هنالك نطاقًا واسعًا من العوامل التي تساهم بتشكيل الفدراليات. لكن ثمّة إجماع نسبي بين خبراء الفدرالية على السبب الذي يقف خلف نشوئها؛ فبينما يشدّد مادوكس ورايكَر على قلّة قليلة من العوامل وحسب، نجد وِيَر وواتس يتعدّيان ذلك فيسلّطان الضوء على أهمّية نطاق من عوامل تشكيل الفدرالية. وهذه العوامل متنوّعة لأنّها تعكس الظروف الداخلية والخارجية للحالات المدروسة، بالإضافة للفهم الذي يحمله كلّ خبير في تعامله مع هذا الموضوع. وعلى سبيل المثال: ظهرت كتابات مادوكس ووِيَر في أربعينيات القرن العشرين، وكانت عواملهما جزءًا من جهد أكاديمي اهتمّ بالحرب العالمية الثانية وما تلاها من جهود إعادة الإعمار، وبحث كلا الكاتبين في الفدرالية انطلاقًا من وجهة نظر سياسية ودستورية. وهذا يقودنا إلى البحث في ما إذا كانت العوامل الكلاسيكية التي وُجِدت في الفدراليات السابقة التي ظهرت في المدّة (1789 ـ 1950) مشابهة لمحفّزات ظهور الفدراليات الحديثة التي نشأت بعد العام (1990)، وخصوصًا في حالة البوسنة وفي الحالة التي يدرسها هذا الكتاب (الفدرالية العراقية).

وللإجابة على هذا السؤال سأعتمد عوامل واتس حول منشأ الفدرالية وتشكيلها معيارًا في اختبار قدرة العوامل الكلاسيكية في تفسير منشأ الفدرالية العراقية وتشكيلها. ولقد اخترتُ عوامل واتس لأنّها تضمّ عوامل مادوكس ووِيَر ورايكَر مجتمعةً؛ وعليه، فسيكون الاختبار منظّمًا تحت تصنيفين:

- العوامل الضرورية للاتّحاد والأقلمة.
- العوامل غير الضرورية أو غير الموجودة.

ومن العوامل الكلاسيكية الضرورية التي ساهمت في توليد الرغبة بالاتّحاد والرغبة بالأقلمة في نشأة الفدرالية العراقية: التنوّع المجتمعي والثقافي للدولة. فالعراق دولة تتمتّع بالتنوّع الإثني والديني واللغوي؛ ولقد طوّرت المكوّنات المجتمعية العراقية صلاتها المشتركة الخاصّة بها، وعاشت في ما بينها بسلام دائم، ممّا قوّى الرغبة بالاتّحاد في ما بينها. وعلى الرغم من هذا التعايش السلمي، كانت هنالك رغبة قويّة بالحكم الذاتي والاستقلال ضمن الكرد العراقيين، ممّا أسهم في تنمية رغبة بالأقلمة؛ ولهذا السبب كان من المهمّ تلبية مطالب الكرد

وطموحهم بأن يحكموا أنفسهم بأنفسهم، وهو طموح تعاظمت شدّته خلال مدّة طويلة من التمييز الذي مارسته ضدّهم الأنظمة السابقة، وكذلك بعد تجربتهم في الحكم الذاتي التي امتدّت اثني عشر عامًا. ولذلك فإنّ عوامل التنوّع المجتمعي والثقافي واحتمالية الاستقلال توافرت في الفدرالية العراقية.

أمّا العامل الكلاسيكي الثاني الذي أسهم في تطوير الرغبة بالاتّحاد والأقلمة، وتوافر في نشأة الفدرالية العراقية، فكان الأمل بتحقيق المنفعة الاقتصادية. وفي الحقيقة، لقد كان التوزيع اللامتساوي لريع الموارد الطبيعية العراقية عاملًا مهمًّا في الاتّحاد والأقلمة في العراق. وتعزّز هذا العامل بالحاجة لإنجاز الرفاهية الاقتصادية بعد مدّة طويلة من الحروب والعقوبات الاقتصادية، ممّا خلق حاجة هائلة للإصلاح وإعادة الإعمار على الصعيد الاقتصادي. ويضاف إلى ما سبق أنّ العامل الكلاسيكي (دور القيادة السياسية) توفّر أيضًا في نشأة الفدرالية العراقية؛ إذ أسهمت الجماعات السياسية العراقية في تنمية الرغبة بالاتّحاد والأقلمة، وأبدت القيادات السياسية للشيعة والسنّة استعدادها وتحمّسها للمحافظة على وحدة العراق، بينما أُجبِر الكرد على البقاء ضمن الدولة العراقية عوضًا عن المضيّ قدمًا في طريق الاستقلال بسبب ما تعرّضوا له من ضغوط إقليمية وخارجية. وفي الختام تأتي عوامل كلاسيكية أخرى توافرت حينذاك، وهي الاتّصال الجغرافي الإقليمي والترابط التاريخي.

أمّا التصنيف الثاني فيحتوي العوامل الكلاسيكية غير الضرورية. وفي الحقيقة، لم تكن العوامل الأخرى مؤثّرة في تشجيع الرغبة بالاتّحاد أو الانفصال، وبالتالي: لم تكن مؤثّرة في تشكيل الفدرالية العراقية؛ ومن هذه العوامل: محفّز الكفاءة الإدارية، وتشابه المؤسّسات السياسية والمجتمعية، والرغبة بالاستقلال، والسياسة البريطانية، والنماذج الفدرالية الناجحة. بل إنّ العامل المشترك الرئيسي بين خبراء الفدرالية (الشعور بفقدان الأمان من الناحية العسكرية) لم يتوافر في نشأة الفدرالية العراقية.

وبالنتيجة، لم يتوفّر في العراق من عوامل الاتّحاد الأحد عشر وعوامل الأقلمة الاثني عشر التي حدّدها واتس سوى خمسة عوامل للاتّحاد وأربعة عوامل للأقلمة. لكن هل يمكننا القول بأنّ صورة نشأة الفدرالية العراقية وتكوّنها أصبحت الآن واضحة بعد ما أوردناه؟ وهل استطاعت العوامل الكلاسيكية التي توفّرت في العراق أن تقدّم تفسيراً شاملًا لتحوّل العراق إلى دولة فدرالية؟ الجواب: لا؛ فالعوامل الكلاسيكية التي توفّرت حين نشأة الفدرالية العراقية وتشكيلها لم تكن كافية لتقديم تفسير شامل ودقيق لنشأة الفدرالية العراقية، وكلّ

ما يمكنها أن تفعله هو أن تقدّم تفسيرًا جزئيًا وحسب؛ فهنالك، في الحقيقة، عوامل أخرى خاصّة بالعراق، وكانت ضرورية لتشكيل الفدرالية العراقية، لكنّها لم تتوفّر في الفدراليات الكلاسيكية والكومنوِلثية.[1] وهذه العوامل الجديدة، والتي سأشرحها في الفصل القادم، نشأت من ظروف العراق، وهي تشير إلى توجّه جديد في الرغبة بالفدرالية، وهو أمر ربّما تشترك به مع كلّ الفدراليات المعاصرة. وبالنتيجة، فإنّ من المرجّح أن يصاب الباحث بالتضليل إذا نظر للفدراليات الجديدة من منظور العوامل الكلاسيكية. وإذا أخذنا هذا الأمر بالحسبان فسيتبيّن لنا حينها أنّ النظرية الفدرالية الحالية ليست كفوءة في تقديم تفسير دقيق لمنشأ الفدرالية العراقية وتشكيلها، وأنّه لا بدّ من نظرية جديدة للفدرالية، أو لا بدّ من تحديث النظرية الحالية على الأقلّ، وذلك إذا أردنا مواكبة الظروف الحديثة وأهداف الدول والمنظومة الدولية. وفي الواقع، إنّ النظرية الفدرالية كانت نظرية تتغيّر باستمر، وستظلّ كذلك، لأنّ كلّ تجربة فدرالية هي تجربة فريدة ولها مجموعتها الخاصّة بها من ظروف النشأة التي أدّت إلى تشكّلها. وعليه، فالمنظومة الفدرالية الكلاسيكية تعجز عن تقديم تفسير شامل لمنشأ أيٍّ من الفدراليات الجديدة.

وهنا يبرز السؤال: ما هذه العوامل الجديدة التي أسهمت في تشكيل الفدرالية العراقية؟ والفصل القادم من هذا الكتاب سيحمل جواب هذا السؤال معزَّزًا بتفسير شامل للعوامل الكلاسيكية التي أسهمت في نشأة الفدرالية العراقية وتشكيلها.

(1) الفدراليات الكومنوِلثية: الأنظمة الفدرالية التي تحكم دولاً كانت في السابق ضمن رقعة الإمبراطورية البريطانية.[المترجم]

الفصل الثالث

مسوّغات تبنّي الفدرالية في العراق

احتوى الفصل الثاني من هذا الكتاب بحثًا تاريخيًا في العوامل المتعلّقة بمنشأ الفدراليات الكلاسيكية وتشكيلها؛ وأثبت عدم كفاءة العوامل الفدرالية الكلاسيكية في تقديم تفسير شامل لتشكيل الفدرالية العراقية لأنّ هنالك عوامل محدّدة وحديثة تتحمّل مسؤولية وجود الفدرالية في العراق، وهذه العوامل تحتاج إلى شرح تفصيلي.

تغيّرت المنظومة الدولية عندما سقط جدار برلين في العام (1989) معلنًا نهاية الحرب الباردة، وتطوّرت العلاقات الدولية إلى درجة أصبح معها العامل العسكري، وغيره من العوامل الكلاسيكية، لا يمكن الاعتماد عليه في تفسير تأسيس الجيل الجديد من الفدراليات. ولذلك فلا بدّ من إعادة النظر في الأسباب الداعية لتشكيل الفدراليات إذا كنّا نرغب بالتمييز بين دراسات الحالة الكلاسيكية وبين النماذج الفدرالية الجديدة؛ وبتعبير آخر: يجب تعديل النظرية الفدرالية الكلاسيكية كي تواكب التطوّرات الحديثة، فقد تكون هنالك عوامل أكثر تعقيدًا تسهم في تأسيس الفدراليات الجديدة، وإذا نظرنا إلى تشكيل الفدراليات من منظور المحفّزات الكلاسيكية وحدها فمن المرجّح أن نقع في تضليل خطير عند محاولتنا فهم الجيل الجديد من الفدراليات. فالتجارب الفدرالية الحديثة، من أمثال البوسنة والهرسك وإثيوبيا والعراق، أكثر صلةً بالنفوذ الدولي وبالأحداث المتعلّقة بالاضطراب السياسي؛ ولذلك فإنّ تسليط الضوء على هذه الظروف يعني فهم أسس هذه الفدراليات، وهو أمر يتعلّق بتحقيقها للاستقرار في المستقبل.

وسنبني في هذا الفصل حججًا على أساس الحجج الواردة في الفصل السابق، وذلك بالتركيز على العوامل والظروف الخاصّة بالعراق، والتي أسهمت في تبنّي حلّ فدرالي. وهذه العوامل، والتي سأصنّفها إلى كلاسيكية وحديثة، هي انعكاس للضغوط الداخلية

والخارجية التي تشكّل وتفرض القيود التي تعاني منها الفدرالية العراقية. وبعض هذه العوامل مشتقّ من جوانب التراث التاريخي الذي أسهم في تشكيل ما يميّز العراق من بنى سياسية واقتصادية ومجتمعية تتّصف بالتعقيد والاضطراب. وثمّة عوامل أخرى مشتقّة بشكل مباشر من سياسات المنظومة السياسية السابقة والتغيّرات التي أصابت المنظومة الدولية. ويمكن القول بالمحصّلة الإجمالية أنّ أخذ هذه العوامل بالحسبان يعيننا في تحديد الغاية الابتدائية لتشييد الفدرالية العراقية. وبالإضافة لذلك، يحاجج هذا الفصل بأنّ الفدرالية العراقية كانت مساومة سياسية، لكنّها لم تنتج عن عوامل تتعلّق بالتوسّع العسكري أو الإقليمي وفقًا للعوامل التي حدّدها رايكَر، أو حتّى عن العوامل التقليدية الأخرى التي حدّدتها النظرية الفدرالية الكلاسيكية، بل كان لهذه التسوية طبيعة حديثة نشأت من الظروف الخاصّة بالعراق وبالمنظومة الدولية.

يتناول القسم الأوّل من هذا الفصل البحث في العوامل الكلاسيكية المتعلّقة بتشكيل الفدرالية العراقية، وستتضمّن العوامل العملية الضرورية للاتّحاد والأقلمة، والتي سلّطنا الضوء عليها في الفصل السابق، وهي: التنوّع المجتمعي والثقافي، والأمل بتحقيق منفعة اقتصادية، واحتمال الاستقلال، والعوامل التاريخية والإقليمية، ودور القيادة السياسية؛ ولهذه العوامل دور حاسم في تشكيل الفدرالية العراقية وفهم تطوّرها وما تواجهه من تحدّيات. أمّا القسم الثاني فيتناول البحث في العوامل الحديثة الخاصّة بالعراق، وسيحتوي عاملين: العامل الديمقراطي، ودور الولايات المتّحدة الأمريكية؛ وهما عاملان كان لكليهما دور شديد التأثير في تأسيس الفدرالية العراقية وعكسا الظروف الخاصّة بالعراق في المنظومة الدولية المعاصرة.

3. 1. العوامل الكلاسيكية

تقوم هذه المجموعة من العوامل على الشروط التي حدّدتها النظرية الكلاسيكية على أنّها تفسّر نشأة الفدراليات وتشكيلها. ولقد أشرنا في الفصل الثاني إلى أنّ العوامل العملية الضرورية هي الدوافع والظروف التي حفّزت الرغبة بالاتّحاد والرغبة بالانفصال؛ وعليه، فإذا أردنا أن نفسّر اللجوء إلى تأسيس نظام فدرالي في العراق دون المنظومات الحكومية الأخرى فلا بدّ من البحث في العوامل التي أسهمت عمليًا في تشكيل الفدرالية، والتي تواجدت بالضرورة داخل المجتمع العراقي، واستثمرها السياسيون العراقيون والقوى الأجنبية من أجل تحقيق غاياتهم.

3. 1. 1. التنوّع المجتمعي والثقافي

مرّ بنا في الفصل الثاني من هذا الكتاب أنّ وِيَر وواتس شدّدا كلاهما على أهمّية هذا العامل في عملية تشكيل الفدراليات؛ والمجتمع العراقي أشبه بلوحة من الفسيفساء، إذ يتّصف النسيج المجتمعي العراقي بالعمق والتعقيد، فهو يتكوّن من جماعات تختلف قوميًا ودينيًا ولغويًا، تربط بينها زيجات وعلاقات اقتصادية عابرة للطوائف والقوميات، ناهيك عن الرابطة الإجبارية للدولة. ولقد أسهم هذا التنوّع في الرغبة بالحكم الذاتي الإقليمي الذي تمخّض عن تشكيل الفدرالية العراقية. ويشدّد ويل كيمليكا على أنّ البلدان التي تتشكّل عبر اتّحاد لـ«شعوب» من الطبيعي أن تحتاج نوعًا من أنواع الفدرالية (Kymlicka 2001, p. 96). لكنّ واتس يشدّد على أنّ التنوّع المجتمعي لا يتطلّب بالضرورة الحكم الذاتي الإقليمي، بل قد يتطلّب مقدارًا أكبر من تشارك السلطة للحيلولة دون ظهور نظام مستبدّ آخر (Watts 1966, p. 66). وهذا يفسّر رغبة الأغلبية الشيعية، والتي لا تهتمّ بالحكم الذاتي (خلافًا لما عليه الكرد)، بالمحافظة على وحدة العراق.

وليس لدى الجماعات العراقية المختلفة تاريخ من خوض الحروب الأهلية أو الصراعات العنفية في ما بينها، بل طوّرت نوعًا من الرابطة المشتركة (لا هوية وطنية) بسبب تشكيل الهويات الإثنية والدينية التي واكبت عمليات تشكيل الدولة والأمّة، كما شرحنا في الفصل الأوّل. ولهذا السبب تعلو أهمّية الأشكال المجتمعية للهوية، ضمن المسارات الإثنية والدينية، على أهمّية الهوية الوطنية العراقية. لكنّ أهمّية هذه الهويات الإثنية والدينية لم تتمكّن من أن تعلو على أهمّية الهويات الإقليمية التي طوّرها العراقيون على أساس القرية أو البلدة أو المحافظة التي يعيشون فيها، فكلّ عراقي، مهما اختلفت الجماعة التي ينتمي إليها، يقدّم نفسه باستخدام هويّته الإقليمية. ويرى رايدَر فِسَر بأنّ الأقلمة تشكّل جزءًا من جوانب الواقع العراقي التي تعلو في أهمّيتها على الهويات الإثنية والدينية (Visser 2008, pp. 1–4). وقد تمزّق هذا النسيج المجتمعي بعد انهيار الدولة العراقية ومؤسّساتها في العام (2003)، وأسهمت الكثير من العناصر في تصدّع المجتمع، ولا بدّ أن نسبق مناقشة هذه العناصر بتوضيح تركيبة المجتمع العراقي كي نفهم ما يتّصف به من تنوّع وتعقيد.

يصل عدد سكّان العراق إلى حوالي ثلاثين مليون نسمة. والقوميات الرئيسية فيه هي:

العرب، والكرد، والتركمان، والآشوريون، والأرمن. والعرب هم الأغلبية (~75 %)، يليهم الكرد باعتبارهم القومية الرئيسية الأخرى (20 %)، ثمّ تأتي القوميات الأخرى (~5 %). أمّا على صعيد الدين فإن حوالي (95 %) من العراقيين يدينون بالإسلام، والنسبة المتبقّية 5 %) فتتوزّع بين مسيحيين، ويهود، وأديان أخرى كالأيزيديين والصابئة والشبك.[1] وقد انخفض عدد المسيحيين العراقيين من (8 ـ 10 %) إلى (3 %) بسبب العنف الذي أجبرهم على المغادرة كما أجبر غيرهم من الفئات في العراق. ويتوزّع العراقيون المسلمون بين شيعة وسنّة، والأغلبية هم الشيعة الذين يشكّلون (65 %) بينما لا يشكّل السنّة سوى (35 %). ومعظم العراقيين الشيعة عرب، مع وجود نسبة قليلة من الشيعة الكرد والشيعة التركمان. ومعظم العراقيين السنّة عرب، لكنّ أغلبية الكرد والتركمان سنّة أيضًا. أمّا في ما يخصّ العراقيين المسيحيين فإنّ معظمهم يتّبعون الكنيسة الكلدانية الكاثوليكية، والكنيسة السريانية الأرثوذكسية، وكنيسة المشرق الآشورية (بالإضافة للأرمن). ومن الناحية اللغوية فإنّ اللغة العربية هي لغة العرب شيعةً وسنّة، والكردية لغة الكرد (بأربع لهجات مختلفة)، والتركية لغة التركمان، ومعظم المسيحيين العراقيين يتكلّمون لغات قومياتهم. وعلى الرغم من هذا التنوّع اللغوي فإنّ اللغة العربية كانت اللغة الرسمية في المدارس والمؤسّسات الجامعية خلال حكم صدّام حسين. ومن ناحية التوزّع المناطقي فإنّ المكوّنات العراقية المختلفة لا تتوزّع بالتساوي على مساحة العراق، إذ يتركّز الشيعة في المحافظات الجنوبية والوسطى، مع قلّة منهم في الشمال، ويتركّز الكرد في المحافظات الشمالية، أمّا السنة فهم في الأجزاء الغربية والوسطى، وهنالك حوالي المليون نسمة منهم في الجنوب.

وتتعقّد صورة المجتمع العراقي أكثر إذا علمنا بأنّه ينقسم أيضًا بين حضري وعشائري، إذ يذكر مهدي نوربخش أنّ في العراق أكثر من مئة وخمسين عشيرة، وأنّ أكثر من ثلاثة أرباع العراقيين ينتمون إلى بنى عشائرية (Noorbaksh 2008, p. 2). وهنالك عشائر متنوّعة، عربية وكردية، تقطن مختلف مناطق العراق. وتعود عملية دمج العشائر في مؤسّسات الدولة إلى أولى أعوام الدولة العراقية الحديثة، كما شرحنا في الفصل الأوّل من هذا الكتاب. ومنذ ذلك الحين أُنشِئَت للمجتمع العراقي قاعدة متعدّدة القوى،

(1) الشبك من مكوّنات العراق القومية، لا الدينية.[المترجم]

ممّا تسبّب بتعقيد فرص التوصّل إلى إجماع أو تناغم؛ لكنّ عشائر العراق كانت طوال تاريخه عاملًا للاندماج الوطني، ونجحت العشائر العربية السنّية بعد العام (2006) في تطوير مساومة بين الأحزاب الحاكمة في بغداد (والتي يهيمن عليها الشيعة) وبين العرب السنّة بشأن الشكل المستقبلي للبلاد، وانتهى الأمر بدمج الكثير من العرب السنّة في القوّات الأمنية العراقية والعملية السياسية. وتمخّض هذا الإجراء، إلى حدٍّ ما، عن تخفيف حدّة العنف الطائفي بعد العام (2008) وفتح الباب أمام تقاسم السلطة بين العراقيين العرب.

وفي الحقيقة، لقد تطوّر الاندماج الوطني والعلاقات بين أطياف المجتمع نتيجةً للدور المؤثّر للطبقة الوسطى في العراق، والتي نشأت في منتصف القرن العشرين. إذ تميّز أفراد هذه الطبقة بالعلمانية وارتفاع المستوى التعليمي، فتمسّكوا بالهوية الوطنية ووفّروا أساسًا لمجتمع مدني، لكنّ هذا المجتمع المدني أُفرِغ من محتواه، مع الأسف، بسبب العقوبات الاقتصادية والحروب في المدّة (1980 ـ 2003) (Dobbins et al. 2003, p. 169). ولا بدّ من إعادة بناء هذه الطبقة، والتي جمعت كلّ أقسام المجتمع العراقي ونبذت كلّ الهويّات الفرعية من أجل الهوية الوطنية، في سبيل تخفيف حدّة التوتّر الطائفي الراهن.

ولقد تعرّض النسيج المجتمعي المعقّد في العراق للتمزّق على الرغم من القواسم المجتمعية المشتركية التي تشمل العراق بأكمله، والدور المهيمن للعشائر والطبقة الوسطى في تخفيف حدّة الاختلافات المجتمعية. وبرز في المقدّمة ضغط الاختلافات الدينية والإثنية واللغوية قبل تشكيل الفدرالية العراقية في العام (2005)؛ وكانت بوادر هذا الضغط قد ظهرت بعد العام (2003) من خلال الصراع على السلطة بين الشيعة والسنّة، وسعي الكرد إلى الاستقلال، ولذلك فلم يكن بوسع العملية الدستورية ودستور العام (2005) تجاهل القوى التي يمتلكها الدين والإثنية واللغة، وأسهمت عوامل مختلفة في تعزيز ضغط هذه القوى. وبالإضافة للركائز المختلّة لعملية بناء الدولة، والأنظمة السياسية العسكرية المستبدّة التي حكمت العراق، كان كلٌّ من: وجود القوّات الأمريكية ودور دول الجوار، عنصرين حاسمين في الفوضى التي أدّت لاندلاع العنف في العراق.

أمّا على صعيد المنطقة التي يقع فيها العراق، فإنّ دول الجوار اهتمّت بالعملية السياسية الديمقراطية الجديدة التي انطلقت في العراق حينذاك؛ وإلى جانب ذلك كان لبعض تلك

الدول ما يقلقها بشأن وجود القوّات الأمريكية بالقرب من حدودها (إيران وسوريا)، واحتمالية إقامة دولة كردية مستقلّة (تركيا)، وحكم الشيعة (دول الخليج). ونتج عن ذلك تأثير سلبي لهذه الدول على عمليتي الفدرلة والدمقرطة في العراق. ويضاف إلى ما سبق أنّ وجود القوّات الأمريكية في العراق اجتذب أتباع القاعدة وغيرها من الجماعات الإرهابية، فقتلت من العراقيين عددًا يتجاوز عدد قتلاها في كلّ أنحاء العالم (O'Leary 2009, p. 11).[1] وتستغلّ القاعدة الوجود الأمريكي في العراق، بالإضافة لاستغلالها مشاعر عدم الرضى بين معظم العرب السنّة من العراقيين بسبب خسارتهم للسلطة التي تمتّعوا بها منذ تشكيل الدولة العراقية، وتسخّر هذين العاملين لخدمة نشاطاتها الإجرامية. وبالنتيجة، اعتمدت القاعدة والدول المجاورة وبعض العراقيين السنّة على العنف في سبيل تعقيد البنية السياسية الجديدة للعراق.

أمّا السبب الآخر للعنف، وهو السبب الأهمّ، فيتمثّل بالنزاع السياسي بين السياسيين العراقيين على التحكّم بالسلطة. وفي الحقيقة، إنّ الصراع بين المجموعات السياسية الرئيسية، وغياب الثقة بينهم، أدّى إلى تعميق اختلافات المجتمع العراقي ودفع البلاد إلى حافّة الحرب الأهلية. إذ يستغلّ السياسيون العراقيون هوياتهم الإثنية والدينية لإنجاز مصالحهم السياسية الضيّقة. ولذلك فقد أسفرت نتائج الانتخابات في العامين (2005) و(2010) عن نجاح مساعيهم، فمن الناحية الفعلية قام كلّ مواطن عراقي بالتصويت وفقًا لانتمائه الإثني أو الديني. ولهذا فإنّ المشاريع السياسية تساهم بالعنف الذي يؤثّر على البلاد حاليًا. وقد صرّح أحد السياسيين السنّة بأنّ الأمريكيين ليسوا سبب مشكلات العراق، وأنّ السبب هو أنّ السنّة لا يمكنهم العيش في ظلّ احتلال كردي وشيعي (Anderson and Stansfield 2005, p. 246). ولذلك يمكن القول بأنّ الأهداف الجيوستراتيجية للقوى

(1) على سبيل المثال: بلغ عدد المقاتلين الأجانب في العراق في (أيلول/سبتمبر 2005): (600) من الجزائر (20 %)، (550) من سوريا (18 %)، (500) من اليمن (17 %)، (450) من السودان (15 %)، (400) من مصر (13 %)، (350) من المملكة العربية السعودية (12 %)، (150) من بلدان أخرى (5 %). ولمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى مؤشّر العراق الذي يصدره معهد بروكنز لمتابعة شؤون الأمن وإعادة الإعمار في عراق ما بعد صدّام حسين (www.brookings.edu/iraq-index). ويذكر رؤوڤين پاز أنّ السعودية قدّمت أكبر عدد من الجهاديين المقتولين في المدّة (تشرين الثاني/نوفمبر 2004 – آذار/مارس 2005)، إذ وصل عددهم حينها إلى (94)، يليهم السوريون (16) ثمّ الكويتيون (11). ولمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى (Paz 2005).

الخارجية، ووجود القاعدة، والصراع بين السياسيين العراقيين على السلطة، والذاكرة العنفية هي الأسباب الرئيسية للعنف والانقسامات الطائفية والإثنية في عراق اليوم؛ ممّا يؤدّي إلى توسيع الاختلافات الداخلية الإثنية والدينية، فأصبح النزاع من طبيعة العلاقة بين العراقيين أنفسهم لأنّ استقطاب الهويات الطائفية وصل في المجتمع العراقي إلى أعمق مستوى حقّقه في تاريخ البلاد، وكانت النتيجة سقوط أكثر من مليون عراقي ضحية للعنف منذ العام (2003).[1]

وبسبب هذه الضغوط الإثنية والدينية واللغوية والثقافية، ومعها العنف الحالي، تطوّرت الرغبة بالاستقلال الإقليمي والاتّحاد وأسهمت في تشكيل الفدرالية العراقية. ويمكن القول إلى حدٍّ ما بأنّ الغاية من تشكيل الفدرالية كانت إدارة التنوّع في العراق والمحافظة على سلامته. ولا يمكن القول بأنّ الفدرالية ستتمكّن، في المدى القريب، من إنهاء الصراع الداخلي في البلاد، فمن الناحية الفعلية: تفاقم هذا الصراع منذ تأسيس الفدرالية، لكن يمكننا المحاججة بأنّ هيكلة منظومة تَشارُك السلطة تمثّل بداية جيّدة لإدارة التنوّع العراقي وتنظيمه، وأنّها سوف تخلق عاداتٍ وإجراءاتٍ قانونية يُراد بها تعزيز استقرار الدولة والإعانة على استعادة الهوية الوطنية. ويرى أوليري بأنّ الفدرالية يمكنها أن تكون أداة مؤثّرة في إعادة تنظيم النسيج المجتمعي العراقي وإعادة خلق التوازن بين مكوّناته (O'Leary 2002, p. 162).

وتقوم الفدرالية العراقية على بعد إقليمي، على الرغم من عمق التنوّع في العراق؛ وذلك لسببين: أوّلهما أنّ الكثير من العراقيين يعتبرون الفدرالية عمومًا، والفدرالية متعدّدة الإثنيات خصوصًا، مجرّد خطوة على طريق تفتيت العراق، وينشأ هذا الاعتقاد من افتقار العراقيين لفهم واضح ودقيق لمعنى الفدرالية. وقد اعتُبِرت الفدرالية الإقليمية بمثابة تأكيد على سلامة العراق لأنها يمكن استخدامها كأداة للوقاية من تأثير الأكثريات المحلّية وما يلازمها من مخاطر ظهور أنظمة استبدادية قائمة على أكثريات محلّية أو ظهور محفّزات انفصالية (McGarry and O'Leary 2009, p. 8). ورفض معظم العراقيين تقسيم بلدهم على أساس تعدّد الإثنيات والأديان، وأصرّوا على المحافظة على سلامة العراق واستدامة

---

(1) على سبيل المثال: وصل عدد القتلى العراقيين في العامين (2006، 2007) إلى أعلى المستويات، (654,965 و1,033,000 بالترتيب) مقارنةً بما وصل إليه في الأعوام (2008، 2009، 2010) (86,661 و85,694 و95,888 بالترتيب) وفقًا لمسح أجرته مجلة لانسيت (Lancet) وبحسب مؤشّر (Iraq Body Count).

بنيته الإدارية التي تقسّمه إلى (18) محافظة. أمّا السبب الثاني لإقامة الفدرالية على بعد إقليمي فهو ما يميّز العراق من بنية انشطارية متداخلة تشمل كلّ مكوّنات العراق، بالإضافة للانتشار العشوائي لهذه المكوّنات المتنوّعة، ممّا جعل من الصعب تقسيم العراق على أساس قومي أو ديني، أو جعل هذا التقسيم عاجزًا عن إرضاء كلّ المكوّنات بسبب التوزيع غير المتساوي للموارد الطبيعية العراقية. ولذلك فإنّ تشكيل الفدرالية العراقية مثّل، وفقًا لمايكل بيرجِس، محاولة عقلانية أو تجربة مصمّمة لخلق ورعاية شعور بالانتماء لما يمكن أن يقال عنه، في البدء على الأقلّ، أنّه مجتمع سياسي مصطنع (Burgess 2006, p. 110).

3. 1. 2. الأمل بتحقيق منفعة اقتصادية

أدّت الدوافع الاقتصادية دورًا رئيسيًا في الرغبة بالاتّحاد والحكم الذاتي الإقليمي؛ وبما أنّ النفط هو المصدر الأساسي للدخل الوطني، فإنّ أيّ اندماج اقتصادي مستقبلي من شأنه أن يعد بتحقيق المنافع لكلّ عراقي يأمل بالرخاء الاقتصادي والمجتمعي. إذ عانى العراق من انتشار الفقر والحرمان بسبب الدمار والخراب الاقتصادي الشامل الذي لحق بالبلد جرّاء الحروب والعقوبات الاقتصادية التي رزح العراق تحتها طوال ثلاثين عامًا كنتيجة لتصرّفات نظام البعث وسياساته اللامسؤولة. وكان نظام البعث يقوم في الأساس على «ديمقراطية الخبز»، أي: عقد اجتماعي ضمني يوفّر فيه النظام الرخاء المجتمعي والاقتصادي مقابل تقديم الشعب للولاء السياسي دون نقاش (Dobbins et al. 2003, p. 186). لكنّ هذا العقد الضمني لم يقدّم أيّ نوع من الازدهار للعراقيين، ولم يسهم في التنمية الاقتصادية للدولة، بل استحوذ أعضاء النظام الحاكم وأنصاره على قسم كبير من الدخل الوطني، واستُخدِم لتمويل الميزانية العسكرية. وبعد العام (1991) تميّز الاقتصاد العراقي بعدد من المشكلات الجوهرية جرّاء العقوبات الدولية، فانهار النشاط الاقتصادي وسقط الشعب العراقي عرضةً للجوع والمرض على الرغم من برنامج (النفط مقابل الغذاء) الذي أعدّته منظّمة الأمم المتّحدة.[1] ولهذه العوامل وُصِف الاقتصاد العراقي بأنّه كان اقتصاد دولة بوليسية في السبعينيات، واقتصاد حرب في الثمانينيات، واقتصاد

(1) برنامج (النفط مقابل الغذاء): برنامج أعدّته منظّمة الأمم المتّحدة بعد حرب الخليج الثانية، وسُمِح بموجبه للحكومة العراقية أن تصدّر ما قيمته مليارا دولار من النفط خلال ستّة أشهر مع تخصيص (200-300 مليون دولار) منها للمنطقة الكردية.

عقوبات في التسعينيات (Baker and Hamilton 2006, p. 22). وبسبب هذه التجربة السابقة والعلاقات الاقتصادية المتداخلة التي تربط المكوّنات العراقية المتنوّعة، كما أشرنا في الفصل الأوّل من هذا الكتاب، فإنّ العراقيين يتّصفون عمومًا بالرغبة في الاندماج الاقتصادي إذا كان يطوّر الاقتصاد الوطني ويضمن الازدهار وتحقيق نوع من التوزيع المتساوي للإيرادات.

وفي الحقيقة، حتّى إذا تحقّق الاندماج الاقتصادي وتطوّر الرخاء الاقتصادي فلا يمكننا الافتراض بأنّه سيتمّ حينها تلبية كلّ مصلحة اقتصادية بعينها من مصالح كلّ المكوّنات والمحافظات المنتجة، والسبب يعود إلى أنّ الموارد النفطية موزّعة على نحو غير متساوٍ، إذ تقع حقول النفط أساسًا في المحافظات الجنوبية والشمالية، من أمثال: ميسان، والبصرة، وذي قار، وكركوك، ونينوى؛ ممّا يفسّر الدعوات التي ظهرت أخيرًا في المحافظات المنتجة، وأكثرها وضوحًا في البصرة، للتحكّم بإنتاج وإيرادات النفط المستخرَج من المحافظة، لأنّها تعدّ من أشدّ مدن العالم فقرًا. وفي الوقت نفسه، تستحقّ هذه المحافظات أن تحصل على حصّة أكبر من إيرادات النفط لأنّها تتحمّل التكاليف الاقتصادية والبيئية المتنوّعة لعملية إنتاج النفط؛ وهذا هو تحديدًا ما حصل في نيجيريا، فاستجابت الحكومة بتخصيص حصّة إضافية تبلغ (13 %) من إيرادات النفط للمناطق المنتجة للنفط (Brancati 2004, p. 15). لكنّ هذا الأمر يسهم في تطوّر نزعة الأقلمة الاقتصادية والرغبة بالحكم الذاتي الإقليمي. ويعدّ هذا التوزيع اللامتساوي للنفط بين المحافظات العراقية قضية حاسمة في الفدرالية العراقية، لأنّ هذا التوزيع ومنافعه يؤثّران على الوحدة الوطنية العراقية (Marr 2004, p. 71). ولقد أشار واتس أيضًا إلى أهمّية هذا الموضوع، فحاجج بأنّ من القضايا الأكثر إثارةً للخلاف في الفدرالية هي التوزيع اللامتساوي للموارد الطبيعية، لأنّ تركّز الموارد في بعض المناطق يمكنه أن يؤدّي إلى حالات من التفاوت الهائل في الثروة بين الوحدات المكوّنة للفدرالية (Watts 2008, p. 97).

إنّ أهمّية التوزيع اللامتساوي لإيرادات النفط وتأثيره على المحافظة على الوحدة الإقليمية للعراق تنشأ أيضًا من تجاوبها الوثيق مع خريطة السياسة في العراق، وهو أمر يميل إلى تطوير الأقلمة الاقتصادية وتحفيزها وزيادتها (Watts 1966, p. 74). فالمحافظات الجنوبية المنتجة للنفط يسكنها الشيعة أساسًا، أمّا المحافظة الشمالية المنتجة للنفط (كركوك) فيسكنها أساسًا الكرد والتركمان والعرب، وإذا كان يحقّ للمحافظات الغنية بالنفط

أن تسيطر على مواردها الطبيعية، وهو ما يرغب به الكرد ويفسّرون الدستور على أساسه، فربّما يؤدّي ذلك إلى انفصال هذه المحافظات عن العراق. ويضاف إلى ما سبق أنّ أيّ توزيع غير متساوٍ لإيرادات النفط قد يترك المحافظات السنّية بلا إيرادات كافية بالمقارنة مع ما تحصل عليه المحافظات الشيعة وإقليم كردستان إذا انضمّت كركوك إليه. وهذا الأمر لن يتسبّب حينها بانعدام المساواة بين المحافظات وحسب، بل سيوفّر أيضًا لها محفّزات التمرّد ضدّ التجربة السياسية الجديدة. وفي سبيل السيطرة على الأقلمة الاقتصادية، دأبت الحكومة الفدرالية على إعطاء المحافظات المنتجة حصّة إضافية من الإيرادات الوطنية (دولار إضافي لكلّ برميل من النفط تنتجه المحافظة). وهو إجراء من شأنه أن يؤدّي إلى ترسيخ الرغبة بالاتّحاد والمحافظة على الإدارة المركزية للقطاع النفطي. ولذلك توجّب تجميع إيرادات النفط لدى الحكومة المركزية، وخصوصًا في المدّة الراهنة، لضمان الوحدة الإقليمية والاستقرار السياسي إلى أن تترسّخ أقدام العملية الفدرالية الديمقراطية بأكملها.

وبسبب الرغبة، لدى السنّة في الأساس، بالوحدة الاقتصادية، وبسبب نزعة الأقلمة الاقتصادية لدى الكرد وبعض الشيعة في الأساس، جاء دستور العام (2005) يحمل غموضًا متعمّدًا في ما يخصّ تحديد الجهة التي تتولّى التحكّم بالنفط، لكنّه شدّد على أنّ النفط والغاز ملك للشعب العراقي كلّه. ولا بدّ للنخب السياسية العراقية أن تأخذ بالحسبان أهمّية هاتين الرغبتين في التنمية المستقبلية للفدرالية العراقية.

3. 1. 3. احتمال الاستقلال (القضية الكردية)

إنّ رغبة الكرد بالاستقلال تسهم في تنمية الرغبة بالحكم الذاتي الإقليمي. ولقد كانت القضية الكردية دائمًا من التحدّيات الرئيسية للدولة العراقية ووحدتها، وكانت لها صلات وثيقة بالعوامل المجتمعية والاقتصادية التي ناقشناها في ما سبق. فضَمُّ الكرد إلى الدولة العراقية الحديثة على الرغم من عدم رغبتهم بذلك، وتركّزهم الإقليمي في شمال العراق، واختلافاتهم الثقافية واللغوية عن الجزء العربي من العراق، هي عوامل تساهم جميعها في ترسيخ هويتهم الإثنية وإضعاف الروابط التي تربطهم بالدولة. وفي الواقع، إنّ رغبة الكرد بالاستقلال كانت من القوى الدافعة الرئيسية خلف تشكيل الفدرالية العراقية كتجربة سياسية جديدة في التاريخ السياسي للعراق؛ ففي بداية الأمر كانت فكرة الجمع بين إقليمين، إقليم للعرب وآخر للكرد، حجر الأساس للفدرالية العراقية.

وتعود جذور القضية الكردية، كما شرحناها سابقًا في المقدّمة التاريخية، إلى نهاية الحرب العالمية الأولى وانهيار الإمبراطورية العثمانية؛ إذ وقّع حينها الحلفاء وقوى المحور اتفاقية سيفْر في العام (1920)، والتي أعطت الكرد حقّ تأسيس دولتهم المستقلّة (Jawad 2004, p. 1)؛ لكنّ مشروع تأسيس الدولة الكردية جرى التخلّي عنه لأسباب ثلاثة. إذ يرى أندرسون وستانسفيلد أنّ البريطانيين قرّروا ضمّ الموصل إلى العراق بسبب اكتشاف احتياطيات كبيرة للنفط فيها. وكانت الموصل تحتوي نسبة كبيرة من الكرد، وشكّلت الجزء الشمالي من العراق. ونتج عن صعود الحركة القومية في تركيا سيطرتها على المنطقة الكردية في الجزء الجنوبي ـ الشرقي، ممّا دفعها إلى المطالبة بالموصل باعتبارها منطقة تركية. ورفض البريطانيون هذا المطلب ونشأ عن هذا الرفض ما سُمِّي بـ(مشكلة الموصل)، وجرت تسوية هذه المشكلة على يد عصبة الأمم في العام (1925) وانتهت المطالبة التركية بها (Anderson and Stansfield 2005, pp. 15–16). ويذكر حسن العلوي أنّ الملك فيصل طلب من البريطانيين ضمّ الموصل، والتي كانت تضمّ أغلبية من السنّة، للعراق من أجل الحيلولة دون هيمنة الشيعة على الدولة (Al-Alawi 2010). ولذلك انتقلت القضية الكردية إلى صدارة الأحداث مع إعادة ضمّ الموصل للعراق، إذ أُلغِيت اتّفاقية سيفْر بتوقيع اتّفاقية لوزان في العام (1923)، والتي رسمت حدود المنطقة وأنهت الطموحات الإقليمية الكردية من خلال تقسيم الكرد بين أربع دول: تركيا، والعراق، وإيران، وسوريا.

وبعد ضمّ الموصل للعراق قسّمها البريطانيون إلى أربعة أقضية: أربيل، والسليمانية، وكركوك، والموصل؛ وفي العام (1970) أضافت الحكومة العراقية دهوك إلى المحافظات الكردية. ويشكّل الكرد الأغلبية في محافظات أربيل والسليمانية ودهوك، أمّا الموصل وكركوك فتحتويان مكوّنات عراقية مختلفة هي: العرب، والكرد، والتركمان، والآشوريون وغيرهم من الطوائف المسيحية. ولقد قاوم الكرد فكرة الانضمام إلى دولة يهيمن عليها العرب، وتمرّدوا في أوّل الأمر ضدّ البريطانية ثمّ ضدّ الحكومة العراقية لاحقًا، وذلك في الأعوام (1919)، و(1930)، و(1935)، و(1943)، و(1961)، و(1973). لكنّ كفّتهم في ميزان القوّة لم ترجح على كفّة البريطانيين والحكومات العراقية، فلم يتمكّنوا من الوصول إلى مساومة حول حقّهم بالحكم الذاتي، ولذلك لم يطالب الكرد بالانفصال عن العراق في تمرّداتهم، بل حصروا مطالبهم بالمصالح العشائرية والحقوق الثقافية. وعلى سبيل

المثال: كان تمرّد العام (1961) موجّهًا ضدّ قانون الإصلاح الزراعي الذي أصدرته الحكومة الجمهورية الأولى، والذي أثّر على طبقة الإقطاعيين الكرد (Jawad 2004, p. 3). وبعدها استمرّت القضية الكردية كواقع حزين حدّد نطاق مطالب الكرد وكان له تأثير سلبي على استقرار العراق ووحدته الإقليمية. وفي الحقيقة، كانت هنالك ثلاثة أسباب رئيسية لهذا الأمر، وقد حدّدتُها على النحو الآتي:

3. 1. 3. 1. العامل الخارجي

كان لتدخّل القوى الإقليمية والدولية في قمع أو دعم رغبة الكرد بالاستقلال دور أسهم في تطوّر القضية الكردية ورفع مستوى مطالب الكرد. ويمكن القول بشكل عامّ بأنّ المجتمع الدولي لم يكن يهتمّ بالقضية الكردية إبّان القرن العشرين، وبالتالي فقد دعم جهود الحكومات العراقية للسيطرة عليها. وعلى سبيل المثال: وقّع العراق في العام (1975) اتّفاقية مع إيران، أيّدها الرئيس الأمريكي فورد ووزير خارجيته هنري كيسنجر، لإيقاف الدعم الإيراني للحزب الديمقراطي الكردستاني (O'Leary and Salih 2005, p. 7). وبالإضافة لذلك، انتقلت الولايات المتّحدة الأمريكية إلى دعم الكرد وحمايتهم من نظام صدّام حسين بواسطة (منطقة حظر الطيران)، والتي قدّمت للكرد فرصة ذهبية لتحويل قضيتهم إلى قضية دولية وترسيخ مكاسبهم التي تحقّقت بفضل انفصالهم عن الحكومة المركزية (Marr 2004, p. 256). لكنّ المناخ الإقليمي المحيط بالكرد وقف في وجه مطالبهم بالاستقلال على الرغم من دعمه للأحزاب الكردية العراقية ضدّ الحكومات العراقية بسبب تضارب مصالح المناخ الإقليمي مع هذه الحكومات. وفي الحقيقة، أسهم التنافس بين الحزب الديمقراطي الكردستاني (KDP) والاتّحاد الوطني الكردستاني (PUK) في تشكيل أشكال أخرى من العلاقات مع الدول المجاورة (Stansfield 2003, p. 139).

3. 1. 3. 2. الاضطراب الداخلي والأنظمة الاستبدادية

إنّ حالة الاضطراب السياسي التي ميّزت العراق منذ نشأته، وصعود الأنظمة الاستبدادية التي سعت لصهر الكرد في بوتقة الدولة، كلاهما أدّيا إلى إضعاف قدرة الحكومات العراقية على التعامل مع القضية الكردية والسيطرة عليها. وكانت التغيّرات الكبرى التي طالت الجيش العراقي في الستّينيات وفي حربي الخليج، والتي دمّرته فلم يعد قادرًا على إخماد حالات التمرّد الكردية، ذات أثر في تقوية الطموحات الوطنية الكردية للحكم الذاتي. ويضاف إلى

ذلك أنّ استخدام الحكومات العراقية المتعاقبة للقوّة جعل الكرد أكثر إصرارًا على مطالبهم. وفي الحقيقة، كان هنالك داخل الحكومات العراقية مقاربتان متنافستان حول كيفية التعامل مع القضية الكردية: تمثّل المقاربة الأولى رأي المؤسّسة العسكرية، وتمثّل الثانية الرأي السياسي الذي أقرّه الملك فيصل وبعض السياسيين العراقيين من أمثال رئيس الوزراء العراقي الراحل عبدالرحمن البزّاز، إذ كان الملك فيصل والبزّاز يعتقدان باللجوء إلى الحلول السياسية في تلبية المطالب الكردية (Jawad 2004, p. 4).

3. 1. 3. 3. الشعور القوي بالهوية الوطنية ودور القيادة الكردية

يختلف الكرد في العراق عن الكرد في إيران وتركيا وسوريا لسببين: الأوّل منهما، وفقًا لأوليري وصالح، أنّ كرد العراق أفضل تنظيمًا، سواءً في خوض الصراع العسكري والسياسي أو في رعاية حاضنتهم الشعبية والمحافظة عليها، وهذا يعود لدور القيادة الكردية، وبالخصوص للطبيعة الكاريزمية لشخصية مصطفى البارزاني الذي هيمن على العمل السياسي الكردي في العراق خلال المدة (1930 ـ 1979) وحقّق الانضباط العسكري في صفوف الكرد (O'Leary and Salih 2005, p. 23). وبعد العام (2003)، وعلى الرغم من العلاقات المتضاربة بين الزعيمين الكرديين الرئيسيين، مسعود بارزاني وجلال طالباني، عمل الزعيمان على ضمان وحدة مواقفهما السياسية سعيًا منهما للمحافظة على المكاسب المتحقّقة. أمّا السبب الثاني فهو أنّ الحكومات العراقية سمحت للكرد باستخدام لغتهم الوطنية وأعرافهم التقليدية والاحتفال بمناسباتهم الوطنية، على الرغم من صراعهم معها، وهو أمر لم يكن حينها، وما يزال، ممّا تسمح به الدول الأخرى في المنطقة للأقلّيات الكردية التي تحتويها؛ لكنّ كرد العراق كانوا يرغبون بما هو أكثر من ذلك.

أدّى هذان السببان إلى تفاقم حاسم في القضية الكردية، وإلى رفع مستوى مطالب الكرد؛ ففي الستّينيات طالب الكرد بالحكم الذاتي كحلّ لمشكلتهم، واعتبروا أنّ الحقوق التي وفّرها الدستور المؤقّت للعام (1958)، كالحقوق اللغوية والاعتراف، غير كافية، أمّا الحكومة العراقية فكانت تعتقد بأنّ تلك الحقوق تكفي لتهدئة المخاوف الكردية. ثمّ وقّع البزّاز في العام (1966) إعلانًا احتوى اعترافًا واضحًا بالطبيعة الإثنية المزدوجة للدولة العراقية (كردية ـ عربية)، ولمّح إلى الحكم الذاتي بشرط أن لا يضعف وحدة العراق (Kerim 2007, p. 17). لكنّ العسكر رفضوا هذا الإعلان وأجبروا البزّاز على الاستقالة، وأصدرت حكومة البعث في

العام (1974) قانونًا للحكم الذاتي في كردستان، لكنّه قوبل بالرفض من الحركة الوطنية الكردية، ممّا تسبّب بعودة عجلة العنف للدوران بعد أن توقّفت في العام (1968). وفرضت قبضة البعث الحديدية سيطرتها على الطموحات الكردية حتّى حرب الخليج الثانية، والتي اعتُبِرت حينها بمثابة نقطة تحوّل في القضية الكردية ومطالبها. إذ أصبحت هذه المطالب تركّز، بعد العام (1991) على حكم ذاتي موسّع والإصرار على حلّ فدرالي (Jawad 2004, p. 6). وأُسبِغت الشرعية على هذه المطالب بإنشاء المجلس الوطني الكردستاني (KNA) الذي اقترح في العام (1992) قانونًا برلمانيًا لمسوّدة دستور يقضي بإنشاء فدرالية من وحدتين في عراق المستقبل، تضمّ إحداهما المنطقة الكردية، وتضمّ الأخرى بقية العراق؛ وجرى تجديد هذا الإعلان في العام (2002) (O'Leary and Salih 2005, p. 35). ولقد أصرّ الكرد على الفدرالية حينذاك لأنّ الوضع الإقليمي والعالمي لم يسمح بانفصالهم وتشكيلهم لدولة منفصلة في شمال العراق، كما سنرى في موضع قادم. وممّا سبق يتبيّن لنا أنّ الكرد كانوا الجهة الرئيسية في الدعوة لتبنّي حلٍّ فدرالي كبديل لطموحهم بالانفصال عن الدولة العراقية، وذلك في المستقبل المنظور على الأقلّ. ويمكن القول باختصار بأنّ هذا الحلّ كان الخيار الثاني في قائمة التفضيلات السياسية للكرد، وربّما كان الحلّ العملي من بينها.

وبعد العام (2003) رغب الكرد بترسيخ الوضع الذي تمتّعوا به في ظلّ (منطقة حظر الطيران)، فجرى تصميم كلّ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (TAL) ودستور العام (2005) من أجل المحافظة على ما تمتّعوا به من حكم ذاتي. لكنّ هذا الوضع الخاصّ للكرد أثّر على رأي الأقلّيات في الجزء الشمالي من العراق في ما يخصّ الفدرالية، وذلك بسبب خشيتهم من التعرّض للتمييز على يد الكرد. وإلى جانب هذه الأقلّيات كان هنالك التركمان الذين عبّروا أيضًا عن معارضتهم لتأسيس منطقة كردية تتّخذ من كركوك عاصمةً لها؛ وتلقّت هذه المعارضة دعم الحكومة التركية عندما صرّح وزير خارجيتها عبدالله گُل بأنّ بلاده ستتدخّل عسكريًا لمنع تحوّل كركوك إلى عاصمة للإقليم الكردي في العراق، وكذلك عندما أرسلت قوّاتها العسكرية إلى شمال العراق لضمان الوحدة الإقليمية للعراق، وفقًا لتصريحات گُل (Brancati 2004, p. 12). وتعتبر تركيا نفسها حامية حقوق التركمان بسبب اشتراكها معهم في القومية، وقد سعت أيضًا للسيطرة على الأقلّية الكردية في تركيا كي لا تنجذب نحو التجربة الفدرالية للكرد العراقيين.

3. 1. 4. العوامل التاريخية والإقليمية

شرحنا في الفصل السابق كيف أدّى الإرث التاريخي لبناء الدولة والاندماج الوطني إلى تشكيل السياق الذي ترعرعت فيه الرغبة بالاتّحاد والحكم الذاتي الإقليمي. إذ أسهمت الركائز الرئيسية لعملية بناء الدولة العراقية في تأسيس دولة شديدة المركزية، يحكمها السنّة، ولا تستجيب لنزعة الأقلمة ورغبة الكرد والشيعة بتشارك السلطة. وترسّخت قوّة هذه الدولة بسبب استمرار ركائز عملية بناء الدولة وعملية الاندماج الوطني.

وفي الواقع، إنّ من بين القوى التاريخية التي ولّدت الرغبة بالاتّحاد: الأحداث التي أثّرت في تشكيل الهوية الثقافية العراقية وأسهمت فيها، كتاريخ أقدم حضارات العالم في سومر وبابل وآشور في جنوب العراق وشماله، وتأثير الحضارة الإسلامية عمومًا، وحقبة الحكم العبّاسي منها خصوصًا؛ ففي تلك الحقبة أصبحت بغداد عاصمة العالم الإسلامي، وتفوّقت على غيرها من مناطق الخلافة العبّاسية بالثروة والفكر والثقافة، فأسهمت أمجاد التاريخ بتشكيل شعور مشترك يجمع كلّ أجزاء المجتمع العراقي.

ومن بين الأحداث التاريخية التي ولّدت الرغبة بالأقلمة، وعند الكرد خصوصًا، ضمّهم إلى الدولة العراقية الحديثة وما تلا ذلك من رفض البريطانيين لاستقلالهم، فأسهم ذلك في تشكيل هوية سياسية كردية، وكان علامةً لبداية علاقتهم المضطربة الطويلة مع الحكومات العراقية المتعاقبة. وفي الحقيقة، إنّ التاريخ الطويل لنزاعهم مع الحكومات العراقية، والتي ردّت عليهم بوحشية، أدّى إلى تقوية رغبتهم بالحكم الذاتي الإقليمي.[1] ونتيجةً لذلك أصبح الكرد أكثر توجُّهًا للفدرالية بالمقارنة مع غيرهم من مكوّنات العراق.

ولقد شجّع العامل الإقليمي أيضًا رغبات الاتّحاد والانفصال التي أدّت إلى تشكيل الفدرالية العراقية؛ إذ يتكوّن العراق من ثماني عشرة محافظة، ومن مناطق جغرافية متعاكسة ومتجاورة، فهنالك سهل جافّ في الوسط والجنوب عمومًا، تتواجد فيها أهوار، أمّا الشمال فهو منطقة ممطرة تعمّها الجبال. لكنّ هذه المناطق الجغرافية المتعاكسة لا تقف عائقًا دون الرغبة بالمحافظة على وحدة العراق، لأنّها تترابط بواسطة أشكال مختلفة من التواصل والنشاطات الاقتصادية التي شجّعت على ظهور شعور حيوي بالتكافل. ويضاف

(1) للمزيد من المعلومات حول العلاقة المضطربة بين الكرد وحكومات الدول التي ضمّتهم، راجع (Stansfield and Ahmadzadeh 2007, pp. 123–149).

إلى ذلك أنّ محافظات العراق تشاركت البنى الإدارية والتعليمية نفسها التي صمّمتها المنظومات الحكومية السابقة، ممّا أدّى إلى تكثيف هذا التكافل. وفي الوقت نفسه، كان تركّز الكرد في مناطق محدّدة من الشمال عاملًا إضافيًا، إلى جانب العوامل الثقافية واللغوية والإثنية، رفد شعور التميّز عن المكوّنات العراقية الأخرى؛ وتُرجِم هذا الشعور إلى مطالب سياسية بالحكم الذاتي الإقليمي.

3. 1. 5. دور القيادة السياسية

أسهمت القيادة العراقية في الرغبات المتضاربة بالاتّحاد والانفصال طوال مشاريعها السياسية المختلفة. وكان للظروف التي رافقت العملية السياسية بعد العام (2003) إسهام في تقوية موقف بعض القيادات السياسية بالمقارنة مع غيرهم في ما يخصّ عملية إعادة إعمار العراق. ولذلك فإنّ تشكيل الفدرالية العراقية لم يُطرَح للعوامل السابقة وحسب، بل كان الدور الحاسم في تشكيل الفدرالية العراقية، في الحقيقة، من نصيب القيادة السياسية، والتي كانت تفتقر عمومًا للقدرة على التحكّم بالدولة ككلّ وتحريك الجماعات المتنوّعة ضمن الشعب العراقي. فلقد جرى التفاوض على العراق الجديد، وتصميمه وهيكلته، على يد القوى السياسية العراقية (الكرد والشيعة أساسًا)، والذين وضعتهم تجربتهم السابقة مع التهميش من الدولة العراقية في وضع خاصّ ضمن عملية إعادة إعمار العراق بعد العام (2003)، كما سنرى في الفصل الخامس من هذا الكتاب. وبالنتيجة، جرى التوصّل إلى مساومة بين هذه القوى وبين الولايات المتّحدة الأمريكية، كما سنرى في موضع قادم من هذا الفصل، واتُّخذ القرار بخلق نظام فدرالي. وبتعبير آخر: كانت الفدرالية العراقية مساومة سياسية بين النخب، ممّا يؤكّد نظرية رايكَر في الفدرالية، إذ جرى تشكيلها من الأعلى دون أيّ دعم شعبي لتشكيل نظام فدرالي (Haddad and Rizvi 2008, p. 58).

إنّ معظم السياسيين الحاليين في العراق كانوا جزءًا من المعارضة العراقية التي عاشت في المنفى أثناء حكم صدّام حسين، ولهم أجندات سياسية مختلفة أدّت إلى رؤًى مختلفة حول بنية العراق الجديد؛ وبإضافة هذه الأجندات والرؤى السياسية المختلفة حول الدولة إلى ما لهؤلاء السياسيين من صلات دولية وموارد مختلفة، تولّدت عقبة أعاقت كلّ شكل من أشكال التعاون الفعّال في ما بينهم، وأدّت بالتالي إلى الفشل في

تنمية شعور بالانتماء الوطني، كما سنشرح في موضع قادم من هذا الكتاب. ومن المهمّ في ما يخصّ هذا الشأن أن نشرح المشروعات السياسية المختلفة التي وُجِدت، وما زالت مستمرّة، وأسهمت في تنمية الرغبة بالاتّحاد والأقلمة، والتي أثّرت في الرغبة بتشكيل الفدرالية العراقية.

3. 1. 5. 1. المشروعات الدينية

كانت هذه المشروعات في الأساس ضمن بنية الأحزاب الإسلامية الشيعية كحزب الدعوة، والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق (SCIRI)، والتيار الصدري، وحزب الفضيلة (وهو جماعة منشقّة عن التيار الصدري). ولبعض هذه الجماعات جذور تاريخية (كحزب الدعوة والمجلس الأعلى)، أمّا البعض الآخر فظهر بعد العام (2003). وفي انتخابات العام (2010) فاز حزب الدعوة بـ(89) مقعدًا من مقاعد مجلس النوّاب لينال المركز الثاني بعد قائمة العراقية. وهو حزب تأسّس في العام (1959)، ومارس نشاطاته من العراق، وتنصّ عقيدته الأساسية على الدفاع عن الإسلام في وجه العلمانية (Jabar 2003, p. 164). وبما أنّ حزب البعث كان علمانيًا أصبح هدف حزب الدعوة هو إنهاء حكم حزب البعث، ونقل موقعه إلى إيران لهذا السبب بعد انتصار الثورة الإيرانية، لكنّه احتفظ بشيء من الابتعاد السياسي والديني عن طهران وفكرها السياسي.

وفي مقابل هذا الحزب السياسي يقف حزب سياسي آخر هو المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، والذي أُسِّس في العام (1982) ومارس نشاطاته من إيران بدعم من حكومتها؛ وهو يعكس الرؤى الإسلامية الشيعية الإيرانية، وله جناح عسكري يُدعى منظّمة بدر (كان يُعرَف بفيلق بدر قبل العام 2003). وكان المجلس الأعلى يدافع عن إقامة فدرالية إقليمية جنوبية أملًا في تحقيق اتّحاد خاصّ مع إيران، وهو أمر رفضه معظم عراقيي الجنوب لأنّهم لم يروا فيه سوى خطوة لتفتيت العراق. وبخلاف ذلك كانت الحركات السياسية الشيعية الحديثة، ويمثّلها التيّار الصدري وحزب الفضيلة، وهي حركات ظهرت بعد الغزو الأمريكي. أمّا التيّار الصدري فهو حركة يقودها السيّد مقتدى الصدر، نجل آية الله العظمى السيد محمّد محمّد صادق الصدر الذي اغتاله صدّام حسين في العام (1999) لأنّه كان يدعو الشيعة للمشاركة في الحياة السياسية؛ وكان للتيّار الصدري التأثير الأكبر بعد العام (2003) بسبب ميليشيا (جيش المهدي)

التابعة له، وكان له أيضًا دخول وخروج من ميدان الحياة السياسية الانتخابية عندما تغيّرت الصورة الإجمالية للوضع العراقي (Weintraub 2009, p. 4). وكانت هذه القوّة السياسية تمثل قطاعًا عريضًا من شباب العرب الشيعة المحرومين الذين عانوا في ظلّ حكم حزب البعث، وما يزال الكثير منهم يرزح تحت وطأة المعاناة حتّى اليوم. وكان التيّار الصدري يلتقي مع حزب الدعوة في تفضيله للمركزية على الفدرالية؛ وعلى الرغم من تركيبته الحالية فإنّ التيّار الصدري أثبت قدرته على التأثير في الشارع العراقي خلال انتخابات العام (2010) عندما فاز بأربعين مقعدًا من مقاعد قائمة (التحالف الوطني) الذي ضمّ المجلس الأعلى والتيّار الصدري وحزب الفضيلة. وحزب الفضيلة يشاطر التيار الصدري رؤاه السياسية، لكنّه ينقاد بأمر زعيمه الروحي الخاصّ به، وهو آية الله الشيخ محمّد اليعقوبي، وذلك بينما يتّبع حزب الدعوة والمجلس الأعلى آية الله العظمى السيد علي السيستاني، وهو أهمّ المرجعيات الدينية في العراق خلال الغزو الأمريكي، ولم يكن يرغب بإنشاء دولة إسلامية يقودها مرجع ديني (Ehrenberg et al. 2010, p. 317).

3. 1. 5. 2. المشروع العلماني

وهذا المشروع يمثّله بعض الأحزاب السياسية من الشيعة والسنّة. أمّا القوى العلمانية الشيعية فهي المؤتمر الوطني العراقي (INC) وحركة الوفاق الوطني العراقي (INA). وكان أحمد الچلبي يقود المؤتمر الوطني الذي تأسّس في العام (1992)، وحظي بدعم وزارة الدفاع الأمريكية ومارس نشاطه من العاصمة البريطانية لندن (Herring and Rangwala 2006, p. 17). وانضمّ المؤتمر الوطني إلى أحزاب دينية شيعية أخرى ضمن قائمة انتخابية موحّدة فازت بـ(67) مقعدًا في الانتخابات التي جرت في (آذار/مارس 2010)، إذ تحالف المؤتمر الوطني مع الأحزاب الإسلامية الشيعية سعيًا لنيل أغلبية أصوات العراقيين الشيعة. أمّا حركة الوفاق، والتي يقودها إياد علّاوي، فتشكّلت في العام (1992) أيضًا، وكان معظم أعضائها من البعثيين السابقين وضبّاط الجيش، وقد اختير علّاوي أول رئيس وزراء للعراق بعد الغزو، وحصلت قائمته على أكثر الأصوات في انتخابات العام (2010). وتضمّ حركة الوفاق أيضًا شخصيات سياسية سنّية في الأساس، ويشدّد مشروع علّاوي على إنشاء دولة مركزية ديمقراطية قويّة تقوم على العلمانية.

أمّا القوى العلمانية السنّية فتتكوّن من جبهة التوافق العراقية، والتي تضمّ: الحزب الإسلامي العراقي (IIP) بقيادة طارق الهاشمي النائب السابق لرئيس الجمهورية، وجبهة الحوار الوطني (IFND) بقيادة صالح المطلق؛ وقد التحق كلاهما بالقائمة العراقية في الانتخابات التي جرت في (مارس 2010) وشاركاها مشروعها السياسي.

3. 1. 5. 3. المشروع الإثني

تعدّ الأحزاب الكردية أمثلة جيّدة للمشروعات الإثنية. وهنالك حزبان كرديان رئيسيان: الحزب الوطني الكردستاني (KDP) الذي تشكّل في العام (1949) ويقوده مسعود برزاني، الرئيس الحالي لإقليم كردستان؛ والاتّحاد الوطني الكردستاني (PUK) الذي تشكّل في العام (1975) ويقوده جلال طالباني، الرئيس العراقي السابق. وكلا الحزبين علمانيان وأبديا درجة عالية من الانسجام والانضباط في موقفهما من الحكم الكردي ومطالب الكرد في العراق الجديد على الرغم من ماضيهما العنيف،[1] وذلك بسبب الشعور القوي لديهما بالهوية الإثنية وسعيهما لإقامة دولة كردية؛ ويضاف إلى ما سبق أنّ لكليهما قوّة ميليشيا كبيرة (البيشمرگة). وثمّة نوع آخر للمشروع الإثني هو (الجبهة التركمانية الموحّدة)، والتي تشكّلت في العام (1995) كجبهة سياسية تضمّ (26) جماعة تسعى إلى تمثيل المكوّن التركماني في العراق وتحدّي سلطة الأحزاب الكردية في شمال العراق؛ ولها علاقة جيّدة مع تركيا التي أعلنت مرارًا استعدادها للتدخّل في العراق من أجل حماية التركمان. وبالإضافة لما سبق هنالك (قائمة الرافدين)، وهي تمثّل القومية الآشورية وكلّ الجماعات العراقية المسيحية المختلفة.

وإذا بحثنا في هذه المشروعات فسنلاحظ أنّها لا تتناقض في ما بينها وحسب، بل إنّ كلّ مشروع منها يتناقض مع نفسه أيضًا. فمن الناحية الدينية، تحمل الأحزاب الدينية الشيعية رؤية سياسية مختلفة في ما يخصّ شكل الحكومة (المركزية أو الفدرالية)، ويبدو أنّ تحالفها مع المؤتمر الوطني العراقي لا يتوافق مع مشروعها الإسلامي. ويضاف إلى ذلك أنّ هنالك مأزقًا حقيقيًا بين المشروع الديني والمشروع العلماني الذي تمثّله قائمة العراقية، إذ تعتبر الأحزاب الدينية مشروع العراقية بمثابة محاولة للعودة إلى

(1) خاض الحزبان صراعًا عنيفًا طويلاً خلال حكم البعث من أجل السيطرة على المحافظات الكردية الثلاث. وكان الحزب الديمقراطي الكردستاني أكثر تعاونًا مع الحكومة المركزية في بغداد حتّى بعد انفصال المحافظات الشمالية الكردية في العام (1991).

منظومة الحكم المركزي الاستبدادية يترأّسها البعثيون السابقون وأعضاء النظام السابق، أمّا مشروع العراقية فيعتبر المشروع الديني بمثابة مشروع إيراني في العراق يهدف إلى بناء دولة ثيوقراطية شبيهة بإيران. وبالمجمل: ليس هنالك إجماع بين المشروعات على شكل الدولة؛ وهذا من ناحية، أمّا من الناحية الأخرى فتعكس المشروعات السياسية العراقية المتنافسة حالة التشظّي السياسي وانعدام الثقة بين أطراف القيادة السياسية، وهي حالة نتجت من رغبة هذه الأطراف بحيازة السلطة ومن غياب الثقافة الديمقراطية. ولا بدّ للعراقيين السنّة أن يأخذوا بالحسبان أنّهم ليسوا سوى جزء من النسيج المجتمعي العراقي، وأنّ من المستحيل لهم أن يحكموا الدولة لوحدهم؛ وفي الوقت نفسه، يجب على العراقيين الشيعة أن يعترفوا بأنّ الجماعات العراقية الأخرى لها الحقّ بالاشتراك في حكم الدولة، وأنّ كونهم الأغلبية لا يعني المزيد من الاستبداد أو الهيمنة على الدولة. وبالنظر لهذه المجموعة الكبيرة من القوى والمشروعات السياسية المختلفة، فإنّ المنظومة الديمقراطية التعدّدية تُعتبَر شرطًا أوّليًا لإقامة عراق مستقرّ. وبالإضافة لذلك، ينبغي على القوى الكردية أن تدرك بأنّ الحصول على الحكم الذاتي أو حقّ تقرير المصير لا يعني بالضرورة أنّه أداة لتهديد وحدة الدولة أو للضغط على المركز من أجل تطبيق مطالبها الوطنية.

3. 2. العوامل الجديدة

بوصولنا إلى هذا الموضع من الفصل نكون قد بحثنا في العوامل الكلاسيكية التي أسهمت في الرغبات بالاتّحاد والأقلمة، والتي جعلت إنشاء النظام الفدرالي من الخيارات الممكنة العملية في إعادة بناء العراق. لكن كانت هنالك عوامل أخرى لم تتطرّق إليها النظرية الفدرالية الكلاسيكية، وسندعو هذه العوامل بـ(العوامل الجديدة)، وهذه العوامل تنضمّ إلى العوامل الكلاسيكية في وضع أساس نوع مميّز من أنواع الفدرالية. وهذه العوامل الجديدة هي: الحاجة للديمقراطية، والضغط الخارجي الذي مارسته الولايات المتّحدة الأمريكية؛ وكلا العاملين يتّصف بأنّه جديد ويمثّل انحرافًا عن العوامل التقليدية وإضافةً للنظرية الفدرالية في ما يخصّ منشأ الفدرالية وتشكّلها. ومن المهم أن نشير هنا إلى أنّ العوامل الجديد ليست معزولة عن العوامل الكلاسيكية، بل إنّ النوعين مترابطان، وعلى سبيل المثال: إنّ احتمال الانفصال وحكم القيادة السياسية كانا عاملين

يترابطان بشكل وثيق مع العاملين الديمقراطي والخارجي. والقسم التالي من هذا الفصل يأخذ ذلك الأمر بالحسبان، فيحلّل العاملين الجديدين: الواجب الديمقراطي، والضغط الخارجي.

3. 2. 1. العامل الديمقراطي

أدّى هذا العامل الجديد دورًا لا غنى عنه في توليد الرغبة بالاتّحاد والأقلمة كليهما. ولا نجد هذا العامل في النظرية الفدرالية الكلاسيكية، لكنّه يُعَدّ مؤشّرًا واضحًا لتطور النظرية الفدرالية في موضوع منشأ الفدراليات وتشكيلها. وفي الحقيقة، إنّ وجود هذا العامل يعني أنّ هنالك اعتبارًا جديدًا للفدرالية قد بدأ بالتشكّل؛ فالفدرالية ليست أداة لخلق اتّحاد ما، كما كان عليه الحال في الموجة الأولى من الفدراليات (1789 ـ 1945)، أو للمحافظة على وحدة الدولة، كما كان عليه الحال في الموجة الثانية من الفدراليات (1945 ـ 1970)؛ فالفدرالية أصبحت، في الواقع، آلية لإعادة بناء الدول على أسس ديمقراطية ليبرالية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة. وإنّ معظم النزاعات التي عصفت بالعالم بعد ذلك الحين كانت على صلة بالرغبة بالمزيد من الحرّية والحقوق المدنية ومطالب الأقلّيات بالحكم الذاتي، وهي رغبات ومطالبات كانت تصبّ جميعها في خانة تهديد استمرارية بعض الدول. وعليه، فإنّ التحرّك نحو الديمقراطية أصبح شكلًا جذّابًا من أشكال الحكم، لأنّ مبادئ الديمقراطية تحترم حقوق الإنسان واحتياجاته ورغباته ويمكنها أن تحوّلها إلى حقيقة واقعة في أغلب الأحيان (Beetham et al. 2008, p. 17).

ولقد احتلّت المبادئ الديمقراطية منزلة جوهرية في إعادة بناء الدولة العراقية الجديدة بسبب تجربة العراق مع النظام العسكري الاستبدادي ولما يتّصف به هذا البلد من تنوّع ديني وإثني وثقافي. لكنّ العراق دولة ليس لها تاريخ ديمقراطي، ولم تتطوّر الثقافة السياسية الديمقراطية وحكم القانون بين العراقيين بسبب الأنظمة الاستبدادية السابقة التي حكمتهم. وقد بدأت هذه الأنظمة الاستبدادية إبّان العقد الأخير من الحكم الملكي في الخمسينيات واستمرّت حتى إزالة صدّام حسين من السلطة في العام (2003)، ممّا أسهم في رغبة العراقيين بالحرّية والديمقراطية. ففي الأعوام الأربعة الأخيرة من عمر النظام الملكي أُغلِقت الأحزاب السياسية، وسُحِبت رخص معظم صحف المعارضة، وجرى التحكّم بالانتخابات كي تنتج برلمانًا

مطيعًا للسلطة (Dawisha 2013, p. 189). واستمرّ هذا الوضع خلال الحكم الجمهوري الذي تميّز باعتقاد مفاده أنّ الزعيم هو الممثّل الأوحد للديمقراطية والحرّية؛ فكان العراقي يتعرّض عمومًا للسجن والقتل بسبب تفوّهه بنكتة سياسية أو الضحك بسببها، وحُرِم العراقيون من الحقوق المدنية البسيطة، وجرى التخلّي عن حكم القانون؛ ولهذا كانت الديمقراطية هي المبدأ المُتَّفق عليه بين أحزاب المعارضة العراقية بعد العام (1991)، وتكرّر هذا الاتّفاق بعد العام (2003).

ومع تهميش الديمقراطية برز التمييز ضدّ الشيعة والكرد باعتبارهما المكوّنان العراقيان الرئيسيان اللذان طوّرا مطالب سياسية ديمقراطية ليبرالية. وكانت المطالب السياسية الديمقراطية للشيعة، كما أشرنا عند ذكر عامل التنوّع المجتمعي والثقافي من بين العوامل الكلاسيكية، لم تتضمّن أيّة مطالب بالحكم الذاتي والأقلمة؛ بل تركّزت مطالبهم السياسية، باعتبارهم المكوّن الذي يشكّل الأغلبية، على زيادة انخراطهم في العملية السياسية وحرّيتهم في التعبير عن عقيدتهم وممارسة شعائرها. ولهذا فإنّ مطالبهم السياسية الديمقراطية والمجتمعية لم تهدّد وحدة أقاليم العراق، وكانت تصبّ في صالح المحافظة على هذه الوحدة. أمّا المطالب الديمقراطية للكرد فكانت تصبّ في صالح الرغبة بالأقلمة والحكم الذاتي؛ فبالإضافة للاختلافات الإثنية والثقافية التي يختلف الكرد بها عن العراقيين العرب، وهي اختلافات لم تعبأ بها المنظومات السابقة التي حكمت العراق، فإنّ ما تعرّض له الكرد بعد الحرب العالمية الأولى من إنكار لحقّهم في الاستقلال، وضمّهم بالإجبار إلى الدولة العراقية الحديثة، كلّ ذلك تراكم في رغبة الكرد بالحكم الذاتي، بل حتّى بالانفصال عن العراق. وهكذا فإنّ الرغبات الديمقراطية المختلفة للشيعة والكرد أسهمت بتأسيس رغبتين مختلفتين: الاتّحاد والأقلمة، وكلاهما كان في جوهر تشكيل الفدرالية العراقية.

ولقد استخدم النظام السابق الأساليب الإجبارية في السيطرة على المطالب السياسية للشيعة والكرد وطموحاتهم بالتحرّر والمساواة والحرّية. ومن الأدلّة الواضحة على وحشية نظام صدّام: حملة الأنفال ضد الكرد في العام (1988) التي استخدم فيها الأسلحة الكيميائية، والمقابر الجماعية للشيعة في الجنوب بعد الانتفاضة التي اندلعت في أعقاب حرب الخليج الثانية في العام (1991). وفي مقابل ذلك لم يُبدِ الشيعة والكرد سوى القليل من الولاء لمؤسّسات الدولة، والتي أصبحت أدوات للقمع

الوحشي ودمّرت تدريجيًا قدرة العراقيين على إحداث التغيير السياسي. فكانت هذه المؤسّسات القمعية أدوات لاحتكار السلطة وموارد لتحقيق منفعة الزعيم الأوحد. بل إنّ صدّام لم يتردّد قطّ في توجيه العقوبات القاسية حتّى لأفراد عائلته وأعضاء حكومته لا لشيء سوى لخلافهم مع سياساته أو لإبدائهم آراء تختلف عن آرائه. ولهذا كان معظم العراقيين يرغبون بتغيير سياسي يلبّي مطالبهم ومصالحهم المجتمعية والاقتصادية، ويقدّم لهم التحرّر والحرّية، ويحمي حقوقهم ويمكّنهم من المشاركة المباشرة أو غير المباشرة في العملية السياسية، ويوفّر الاستقرار السياسي للعراق والمنطقة. ولقد كان النظام السياسي العراقي سببًا في تحوّل العراق إلى ساحة لثلاثة حروب في غضون ثلاثة وعشرين عامًا، وكان ينبغي أن تتقلّص فرص نشوب الحرب مع إنشاء منظومة ديمقراطية في العراق، لأنّ المنظومات الديمقراطية لا يحارب بعضها بعضًا في العادة. وإذا أخذنا الأسباب السابقة بالحسبان، فسنتوصّل إلى أنّ الرغبة بالديمقراطية كانت ذات أثر حاسم في المحافظة على وحدة أقاليم العراق، وتلبية المطالب الشعبية، والحيلولة دون نشوء الأنظمة الاستبدادية؛ وعليه، فإنّ الديمقراطية هي غاية ووسيلة في الوقت نفسه.

وفي الحقيقة، من المهم أن نشير هنا إلى أنّ الرغبة الداخلية ببناء عراق ديمقراطي كان من محفّزاتها أيضًا: الرغبة الخارجية، ممثّلةً بالرغبة الأمريكية، كواحدة من أهداف الولايات المتّحدة الأمريكية التي رغبت بتحقيقها في العراق بعد الإطاحة بصدّام، كما سنشرح في القسم القادم، إذ تشاركت الولايات المتّحدة مع العراقيين هدف بناء عراق ديمقراطي، فممّا لا شكّ فيه أنّ الديمقراطية لا يمكن فرضها بالإجبار على شعب لا يرغب بها (Anderson and Stansfield 2005, p. 189).

وبما أنّ الفدرالية تقوم على الديمقراطية الليبرالية وتنشأ منها، فيجب عليها أن تضمن رعاية الديمقراطية في العراق. وإنّ المزج بين الحكم الذاتي والحكم المشترك يعتمد على التفويض بالسلطات وتشاركها، وهو أمر ينطوي تطويره على صعوبة وتعقيد شديدين إذا لم تكن هنالك مبادئ ديمقراطية شديدة التداخل. وهذه المبادئ، إلى جانب القيم الفدرالية الأخرى كالتعاطف والتسامح والاعتراف والكرامة، تخلق المبادئ الفدرالية: الحكم الذاتي، والشراكة، وتقرير المصير، والتبادلية (Burgess 2012, p. 261). وبالمحصّلة: تخلق هذه المبادئ جميعها حلًّا فدراليًا للعراق؛ فعلى الرغم من التنوّع في العراق، وبغضّ النظر عن من

يعمل لإنجاز هذا الحلّ، ربّما تخلق الفدرالية في العراق شعورًا بوجود «نحن» و«هم»، كما يحاجج لينز (Linz 1997, p. 46). وهذا الحسّ من شأنه المحافظة على وجود العراق كدولة موحّدة؛ وبالنتيجة: تكون عمليتا الفدرلة والدمقرطة قد انطلقتا بشكل متزامن في العراق. وإذا أراد العراق أن يصبح دولة ديمقراطية ليبرالية فلا يمكنه إلّا أن يكون ذا نظام ديمقراطي فدرالي أو ذا نظام ديمقراطي يحتوي عناصر فدرالية قويّة.

وبالنظر لما شهده العراق حتّى هذا الحين، نجد أنّ عملية الدمقرطة فيه قد أثبتت أنّ الاستقرار والأمان أكثر أهمّيةً للعراقيين من الديمقراطية. ويعود السبب الرئيسي لهذا الأمر إلى ما رافق عملية الدمقرطة بعد العام (2003) من فوضى وعنف وحشي، إذ لم يتمكّن العراقيون من ملاحظة حسنات الديمقراطية في خضمّ ذلك المناخ العنيف؛ ويضاف إلى ذلك أنّ عملية الدمقرطة التي تتضمّن الانتقال من الاستبداد إلى الديمقراطية الليبرالية تتطلّب وقتًا للترسّخ، لكنّ العراقيين لم يكونوا يمتلكون هذا الوقت اللازم (Heywood 2007, p. 32). فالمجتمع العراقي جريح، والناس مثقلون بعبء المعاناة التي جلبتها سياسات النظام السابق والسياسات الدولية؛ وعليه، فإنّ الأمان والاستقرار والخدمات أصبحت في هذه المرحلة أكثر أهمّية ومرغوبية. إنّ عملية تأسيس الديمقراطية في العراق ليست بالأمر السهل، ولا يمكن للعملية السياسية الحالية أن تضمنها لغياب الثقافة السياسية والمجتمع المدني ولطبيعة العملية السياسية في العراق، والتي تتّصف بخصائص تنازعية، وليست تنافسية.

3. 2. 2. دور الولايات المتّحدة الأمريكية

أمّا الدور الجديد الآخر الذي يغيب عن النظرية الفدرالية الكلاسيكية في ما يخصّ منشأ النماذج الفدرالية الجديدة وتشكيلها فهو الدور الاستباقي للقوى الخارجية. فالمنظومة العالمية الجديدة التي ظهرت بعد العام (1990) زوّدت الولايات المتّحدة الأمريكية ومنظّمة الأمم المتّحدة بموقع متفوّق للتدخّل من أجل إنهاء النزاعات ودعم انتقال الدول إلى الديمقراطية الليبرالية. فتدخّلت الولايات المتّحدة في الصومال وهايتي والبوسنة وكوسوڤا وأفغانستان بالإضافة للعراق، وكلّ حالة من هذه الحالات لها خصائص تجعلها فريدة، لكنّ جميعها تضمّنت العمل العسكري. وبالإضافة لذلك، كان لدور الولايات المتّحدة باعتبارها القوّة الأجنبية الرئيسية في العراق بعد العام (2003) إسهام أيضًا في تقوية الرغبة بالاتّحاد

والأقلمة في تشكيل الفدرالية العراقية عبر جهودها الرامية لإعادة بناء العراق على أسس ديمقراطية. وجاءت المساومة السياسية الفدرالية على يد كلّ من القيادات السياسية العراقية والولايات المتّحدة الأمريكية.

كانت الأهداف المعلنة للتدخّل الأمريكي هي: تدمير أسلحة الدمار الشامل العراقية، وإزالة صدّام من السلطة، ودمقرطة العراق؛ وعندما تبيّن أنّ ما يرمي إليه الهدف الأوّل لم يكن موجودًا، وأُنجِز الهدف الثاني بسرعة، أصبحت الدمقرطة هي الهدف الرئيسي، وتلاءمت دون شكّ مع المصالح الأمريكية في المنطقة. ورأى المحافظيون الجدد في الإدارة الأمريكية أنّ تغيير النظام بالقوّة في العراق مفتاح لإعادة ترتيب الشرق الأوسط بأكمله (Beetham 2009, p. 444). وعلى الرغم من الاعتراف الأمريكي بالتاريخ الطويل للكرد في المعاناة من التمييز، فلقد أخبرتهم واشنطن في البداية بأنّه لا مكان لحكومتهم الإقليمية في الدستور الانتقالي، وأنّ المنظومة الفدرالية المقترحة ستقوم على أساس ثماني عشرة محافظة، لأنّها كانت تخشى من أن يؤدّي الحكم الذاتي الكردي إلى انفصالهم عن العراق، ممّا يؤدّي إلى زعزعة استقرار تركيا التي لم تكن مهيّأة للقبول بدولة كردية أو إقليم كردي شبه ـ مستقل يتمتّع بحكم ذاتي كامل على حدودها الجنوبية، وهو ما يطمح له بعض القادة الكرد (Jawad 2009, p. 1; Diamond 2005, p. 161; Galbraith 2006, p. 165). لكنّ هذه الخطّة لم تُرضِ الكرد وجعلتهم أكثر تصميمًا على التمسّك بدولتهم شبه ـ المستقلة، فتفاوضوا على مستقبلهم مع پول بريمر، الحاكم الأمريكي للعراق، وأصرّوا على التمسّك بسيطرتهم على إقليمهم كما سنشرح لاحقًا في الفصل الخامس. ويرى گالبريث بأنّ الكرد كانوا قادرين على تمييز مكامن قوّتهم، وهي: أنّهم كانوا يحكمون إقليمهم، وأنّ لهم قوّتهم العسكرية الخاصّة بهم (الپيشمرگة)، وأنّهم كانوا يتمتّعون بالوحدة السياسية والتنظيم الجيّد، وأنّ الطريقة التي عامل بها بريمر القضية الكردية ألهمت الحركة الاستقلالية الكردية بالسعي لتحقيق هدفها على نحو أقوى (Galbraith 2006, pp. 162, 170). ولهذا فشلت الولايات المتّحدة في الضغط على الكرد للقبول بخطّتها من أجل عراق فدرالي يقوم على ثماني عشرة محافظة، إذ تجاهلت تجربة التمييز والتهميش التي عانوا منها، وأنّهم عاشوا مستقلّين طوال اثني عشر عامًا، فغذّت رغبتهم بالأقلمة، ممّا أدّى إلى فدرالية شديدة التخلخل في دستور العام (2005).

ومن الجانب الآخر، كان للاتّفاق بين الولايات المتّحدة الأمريكية والكرد على الاعتراف

بكردستان كمنطقة فدرالية تتمتّع بسلطات واسعة أثرٌ في تشجيع بعض الجماعات الشيعية للسعي إلى تحقيق أمر يشبه ما حقّقه الكرد. ومن الأمثلة الجيّدة في هذا الصدد: رغبة (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق) بإنشاء بنية لمنطقة جنوبية تتألّف من تسع محافظات. ولقد أشرنا في موضع سابق إلى أنّ هذه الرغبة تعرّضت للرفض من معظم عراقيي الجنوب الذين أصرّوا على التمسّك بالبنية الإدارية للعراق كضمانة لعراق موحّد. وكان هذا موقف حزب الدعوة والتيّار الصدري اللذين اعتقدا بأنّ الحكومة الإقليمية في كردستان من شأنها أن تهدّد وحدة أراضي العراق كخطوة أولى في مسار الانفصال. وعبّر السنّة العرب عن الموقف نفسه، فأصرّوا على رفض فكرة تشكيل أقاليم فدرالية وحصروها بكردستان فقط من أجل تجنّب الأخطار التي تهدّد وحدة العراق.

وفي الحقيقة، كان العراق تجربة صعبة للأمريكيين، وأعاقت هذه الصعوبة خططهم واقتضت منهم زيادة الاهتمام بخصوصيات العراق. وتنشأ الصعوبة في العراق من حقيقة مفادها أنّ قضاياه لا يمكن التعامل معها بمعزل عن غيرها من القضايا والمصالح والصراعات غير المحسومة في المنطقة، فهنالك ترابط معقّد بين قضايا العراق وبين الصراع العربي ـ الإسرائيلي، وإيران، والحاجة لإصلاحات اقتصادية وسياسية، والتطرّف والإرهاب (Baker and Hamilton 2006, p. 44). وبالإضافة لذلك، فمن المهمّ أن يؤخذ في الحسبان أنّ طبيعة السياسة العراقية وآليّاتها هي من القيود التي كان من المتنبّأ بأنّها ستلقي بعبئها على الأمريكيين. فكانت الولايات المتّحدة الأمريكية تتوقّع نقل السلطة على نحو سريع للمعارضة العراقية في المنفى، لكنْ توضّح لها أنّ هؤلاء يفتقرون لدعم المجتمع العراقي، ولم يكن هنالك سوى القوى الكردية التي تمتلك دعم المكوّن الكردي. وتعرّضت الخطط الأمريكية لضغط إضافي بسبب بروز القوى المحلّية العراقية الجديدة، كالسيّد السيستاني والسيّد مقتدى الصدر، فجرى تعديل هذه الخطط كي تتوافق مع مطالب العراقيين. وبالإضافة لما سبق، نشأت صعوبة الوضع العراقي أيضًا من قرار الولايات المتّحدة الأمريكية بأن تمارس نشاطاتها في العراق بتخويل من مجلس الأمن، دون أن تحصل على دعم حلف شمال الأطلسي (الناتو)، ودون أن يقف بجانبها سوى قلّة قليلة من الحلفاء (Galbraith 2005a, p. 249)؛ وكان لهذا الأمر أثر سلبي على شرعية ومصداقية خططها من أجل العراق وأجبرها على كسب الدعم الدولي والإقليمي، وخصوصًا من منظّمة الأمم المتّحدة لما لها من دور حاسم في إضفاء

الشرعية على الانتخابات. وأخيرًا فإنّ الأعوام التي تلت العام (2003) أثبتت وجود فهم ضعيف وتخطيط غير مرضٍ عند الأمريكيين في ما يخصّ الوضع العراقي. ويحاجج ديڤيد لِتُل ودونالد سويرَر بأنّ صانعي السياسات الأمريكيين لم يكونوا على اطّلاع تامّ بتاريخ العراق، بل ركّزوا في الأساس على إزالة التهديد المتمثّل بصدّام وأسلحته، ولكن دون فهم الجوانب المعقّدة لواقع المجتمع العراقي (Little and Swearer with McGarry 2006, pp. 33–34).

وبالنتيجة، توجّب على الولايات المتّحدة الأمريكية أن تكون أكثر تفهّمًا لصعوبات العراق وأن تتكيّف معها على نحو يؤدّي أيضًا إلى حماية مصالحها؛ وثمّة مثال واضح لذلك، وهو: القرار الأمريكي بالمضيّ في النقل السريع للسلطة دون وجود أيّ مؤشّر يدلّ على الطرف الذي سيسيطر على العراق أو على الجهة السياسية التي سيتّخذها البلد (Herring and Rangwala 2006, p. 261). ويحاجج بعض المنظّرين بأنّ حرب العراق كانت حربًا دخلتها الولايات المتّحدة باختيارها، خلافًا لحرب أفغانستان التي دخلتها مضطرَّةً، وأنّ هذا الأمر من شأنه أن يفسّر ما يمكن اعتباره مرونة من الأمريكيين تجاه العملية السياسية العراقية (Ghani and Lockhart 2008, p. 5). لكنّ هذه المرونة قد تنشأ من: صعوبات العراق، والطبيعة غير الحيادية لدول المنطقة، والسياسة الأمريكية الپراگماتية. ويضاف إلى ما سبق أنّ تلك المرونة، إن صحّت تسميتها بالمرونة، ربّما تنشأ أيضًا من توافق مطالب الكرد مع الأهداف الأمريكية؛ إذ أراد الكرد أن تقوم دولة الحكم الذاتي التي يسعون إليها على أساس الفدرالية الإثنية، وسعى الأمريكيون إلى إقامة عراق فدرالي ديمقراطي على محافظاته الثماني عشرة. وبالإضافة لذلك التوافق، كان هنالك توافق آخر لهذا المشروع مع المشروع السياسي الشيعي المعلن عنه في (إعلان تمّوز/يوليو 2002)، وهو إعلان[1] كتبه موفّق الربيعي وعلي علاّوي وصاحب الحكيم، وكانوا يمثّلون ثلاثة اتّجاهات ضمن البيت الشيعي ودعوا فيه إلى عراق جديد يقوم على مبادئ الديمقراطية والفدرالية والحقوق المجتمعية. وكان الربيعي والحكيم يفضّلان كلاهما فكرة تشكيل منطقة شيعية محدّدة تتكوّن من تسع محافظات جنوبية تحكمها منظومة فدرالية (Ehrenberg et al. 2010, p. 313). وإذا أخذنا هذا الأمر بالحسبان فسيتبيّن لنا

(1) للاطّلاع على نصّ الإعلان وما يحتويه من مبادئ يمكن الرجوع إلى (Ehrenberg et al. 2010, pp. 313–316).

أنّ الأمريكيين دعموا تبنّي الفدرالية لأنّها لم تكن تتناقض مع أجندتهم في العراق والشرق الأوسط بأكمله، وكانت الخيار المفضّل للكرد، وكانت تحظى بقبول الشيعة أيضًا. وعليه، فإنّ أيّة جهود لفرض أيّة منظومة سياسية أخرى ربّما كانت لتخلق عقبة إضافية في طريق أمريكا الذي تسلكه في العراق.

ويحاجج الكثير من الخبراء بأنّ الفدرالية فرضتها أمريكا على العراق والعراقيين؛ لكنْ يمكن القول بأنّ القرار لم يكن أمريكيًا بالمطلق، بل كان هنالك شيء أشبه بالمساومة السياسية جرى التوصّل إلها بين العراقيين وأمريكا، ولم يكن ليسهل على الأمريكيين فرض منظومة فدرالية دون أن يكون العراقيون راغبين بتشكيل منظومة كهذه، لأنّ ذلك من شأنه أن يتعارض مع الخطّة الديمقراطية للعراق، بالإضافة لاعتقاد الأمريكيين بأنّ الفرض قد يعيق قدرة العراقيين على العمل باستقلالية. وعلى سبيل المثال: عارضت سلطة التحالف المؤقّتة (CPA) في البداية ازدواج اللغة الرسمية للعراق الفدرالي وأصرّت على أن لا تقوم الفدرالية على أساس الإثنية؛ لكنّ الكرد رفضوا مشروع اللغة الواحدة وأصرّوا على تضمين اللغتين العربية والكردية. ويضاف إلى ما سبق أنّ السيّد السيستاني انتقد طريقة سلطة التحالف المؤقّتة باختيار (مجلس الحكم) العراقي وطريقة صياغة قانون الإدارة الانتقالية وتوقيعه، وكان هذا هو السبب في إصدار السيّد السيستاني للفتوى التي دعا فيها إلى وضع عقبات في طريق التوصّل إلى دستور دائم (Rothchild and Roeder 2005, p. 1). ودعا السيّد السيستاني أيضًا إلى مقاطعة عامّة إلى أن تُعقَد انتخابات ديمقراطية لانتخاب أعضاء المجلس الوطني، والذي سيكون مسؤولًا عن وضع مسوّدة الدستور العراقي. وأُجبِر الأمريكيون على دعم السيّد السيستاني في مطالبه. وبالإضافة لذلك، قام السيّد السيستاني أيضًا بتجميع تحالف للأحزاب الشيعية دُعي (الائتلاف العراقي الموحّد)، والذي فاز بـ(53 ـ 54 %) من مقاعد مجلس النوّاب في انتخابات العام (2005)، لكنّه رفض بعد العام (2007) أن يعود للانخراط في شؤون السياسة، بل إنّه لم يعد يلتقي بالسياسيين.

الخلاصة

حلّل هذا الفصل كيف أنّ الرغبة بالاتّحاد والأقلمة أسهما في تشكيل الفدرالية العراقية، وهي رغبة رعاها في العراق وجود مزيج من العوامل الكلاسيكية والجديدة كليهما؛ والعوامل الجديدة (كالرغبة الكردية بالاستقلال، والتنوّع المجتمعي والاقتصادي المعقّد في العراق)،

يعود تاريخها إلى مرحلة تأسيس الدولة العراقية الحديثة، أمّا العوامل الجديدة، كالدمقرطة ودور الولايات المتّحدة الأمريكية، فيعود تاريخها إلى مرحلة قريبة. إذن، يمكن القول إجمالًا بأنّ العوامل الكلاسيكية والجديدة تقدّم تفسيرًا شاملًا لتحوّل العراق إلى دولة فدرالية.

لقد كان تشكيل الفدرالية العراقية مساومة سياسية بين بعض النخب العراقية والولايات المتّحدة الأمريكية التي تمثّلها سلطة التحالف المؤقّتة؛ إذ أُجبِر الكرد على المساومة حول علاقاتهم مع العراق بسبب تشبّثهم بالمحافظة على شبه ـ دولتهم، وسعى معظم الشيعة ومعهم الأمريكيون إلى المحافظة على وحدة أراضي العراق ضمن سياق ديمقراطي. وإذا أخذنا هذه الدوافع والأولويات المختلفة بالحسبان فلا بدّ لكلّ الأطراف الفاعلة المشار إليها أن تتوصّل إلى تسوية قابلة للعيش من أجل التوفيق بين مطالبها. وكانت النتيجة المركزية التي جرى التوصّل إليها تقضي باستمرار الكرد في التمتّع بشبه ـ دولتهم التي تأسّست في العام (1991) وأن يتشاطروا السلطة مع بغداد عبر صيغة فدرالية في مقابل أن يقبلوا بالديمقراطية والمحافظة على وحدة أراضي العراق، وهما المطلبان الرئيسيان للشيعة والولايات المتّحدة الأمريكية. وهذا يؤكّد الأهمّية المعاصرة لنظرية المساومة الفدرالية عند رايكَر، كما شرحناها في الفصل الأوّل، لكنّه يسلّط الضوء في الوقت نفسه على قصورها، فهي تقتصر على الرغبة بالدفاع العسكري والتوسّع الإقليمي. وهذا القصور الخاصّ يشير أيضًا إلى القصور العامّ للنظرية للفدرالية الكلاسيكية، والتي تخفق في تقديم تفسير شامل لمنشأ الفدرالية العراقية وتشكيلها باعتبارها واحدة من النماذج الفدرالية الجديدة. وإنّ وجود العوامل الجديدة يسلّط الضوء على الحاجة لتكييف النظرية الفدرالية الكلاسيكية وتحديثها كي تستعيد فائدتها النظرية والتجريبية؛ فالعوامل الجديدة تنتج تفسيرًا أكثر تعقيدًا وتفصيلًا بكثير لتشكيل الدولة الفدرالية، بسبب الحاجة إلى مقاربة أكثر ارتباطًا بالسياق بكثير لفهم كيفية وأسباب تشكيل الفدراليات المعاصرة.

وعلى الرغم من أهمّية العوامل الكلاسيكية والجديدة في تشكيل الفدرالية العراقية، فإنّها تضمّ ما يمكن أن نطلق عليه عوامل «ضرورية» أثّرت في تشكيلها، وهي تتساوى مع العوامل السابقة في أهمّيتها الحاسمة. فلا شكّ في أنّ دور القيادة السياسية العراقية، ودور الولايات المتّحدة الأمريكية، كان ضروريًا لولادة الفدرالية العراقية، وما كان لها أن توجد لولاهما؛ وهذا يسلّط الضوء، مرّة أخرى، على سياق المساومة الذي نشأت فيه الفدرالية العراقية.

ويحاجج جورج أندرسون بأنّ الفدرالية العراقية تنتمي للموجة التاريخية الثالثة من الفدرالية، وهي تضمّ الفدراليات الجديدة التي نشأت من الدول الاتّحادية ومن وضع ما بعد الصراع (Anderson 2008, pp. 8–10). لكنّ كلّ فدرالية فريدة بذاتها، وفكرة تطوير منظومة فدرالية كانت مناسبة للمجتمع العراقي الذي يعاني من انقسامات عميقة وتعرّض لحكم نظام استبدادي، وذلك لأنّ الفدرالية كانت الحلّ الممكن الوحيد لتحقيق المطالب المختلفة للأطراف الفاعلة الرئيسية. وثمّة سؤال أبرزته الظروف المعقّدة المحيطة بخلق عراق فدرالي، وهو يدور حول التحديد الدقيق لطبيعة منشأ الفدرالية العراقية وتشكّلها: فما هو نوع الفدرالية في العراق؟ ويمكننا البدء بالإجابة على هذا السؤال بالإشارة للكتابات الأخيرة التي تصنّف الأنواع المختلفة للدول الفدرالية. وفي هذا الصدد يمكننا الرجوع إلى ما كتبه ألفرِد ستِپان، والذي نشر مقالته المعنونة (ما بعد النموذج الأمريكي) في العام (1999) للمرّة الأولى، وقدّم فيها مؤشّرًا آخر لحداثة الفدرالية العراقية. وادّعى ستِپان بأنّ هنالك من الناحية التاريخية فدراليات «تتجمّع» (وفيها تتّفق الدول التي كانت تتمتّع بالسيادة السابق على أن تتخلّى عن جزء من سيادتها من أجل زيادة أمانها الجماعي وإنجاز الأهداف الاقتصادية بناءً على نظرية المساومة عند رايكَر)، وهنالك فدراليات «تتماسك» (وفيها تتوصّل كيانات سياسية متعدّدة الثقافات إلى قرار بنقل السلطة دستوريًا للمحافظة على تماسك الدولة بصورة ديمقراطية) (Stepan 2005, pp. 256–257). وظهر بعدها صنف إضافي في العام (2004) على يد نانسي بيرميو، وهو نموذج الفدراليات «الإجبارية» (Bermeo 2002, p. 108). ويحاجج الكثيرون، في ما يتعلّق بالفدرالية العراقية، بأنّها فدرالية «مفروضة»، إذ فرضتها الولايات المتّحدة الأمريكية على العراقيين. وليس من الخطأ القول بأنّ الولايات المتّحدة أدّت، وما زالت تؤدّي، دورًا شديد الأهمّية في العراق وعمليته السياسية، إلّا إنّها لم تكن قادرة على فرض الفدرالية على العراقيين. بل إنّها لو تمكّنت من ذلك لكان فرضها للفدرالية ذا أثر سلبي على استقرار النظام على المدى البعيد. ولهذا يمكن القول، وباعتبارات كثيرة، بأنّ الفدرالية العراقية ليست فدرالية مفروضة بالكامل. ومن جانب آخر يجدر الانتباه إلى وضع الكرد كشبه ـ دولة تأسّست بعد العام (1991)، واختيارهم لإعادة الانضمام إلى حكومة بغداد تحت ضغط مناخ دول المنطقة، وفي مقدّمتها: تركيا، ورغبتهم بتشاطر المنافع الاقتصادية التي توفّرها الإيرادات النفطية الضخمة؛ فهذا الوضع يمكن تفسيره على أنّ الفدرالية العراقية نوع من أنواع فدراليات «التجمّع». وبالإضافة لذلك، يمكن النظر إلى الفدرالية العراقية على

أنّها من أنواع فدراليات «التماسك»، وذلك إذا اعتبرنا قبول الكرد بوضعهم الخاصّ طريقةً للاحتفاظ بهم في العراق وتصبّ في صالح المحافظة على وحدة أراضي العراق. وبالنتيجة، فإنّ الفدرالية العراقية تبدي عناصر تنتمي إلى كلّ تصنيفات ستِپان وبيرميو، ممّا يبيّن لنا بوضوح أنّ الفدرالية العراقية نموذج فدرالي جديد من ناحيتي المنشأ والتشكّل.

وبأخذ النتيجة السابقة بالحسبان، فسنركّز في الفصل القادم على كيفية تضمين نظرية المساومة في العملية السياسية، وذلك بالبحث في عملية إعادة إعمار العراق والأطراف الفاعلة الرئيسية فيها، وما واجهته من ضغوط وتحدّيات.

الفصل الرابع

عملية إعادة إعمار العراق: الأطراف الفاعلة، والضغوط، والتحدّيات

مقدّمة

احتوى الفصل الثالث من هذا الكتاب البحث في العوامل التي أسهمت في تشكيل الفدرالية العراقية، وحدّدنا هنالك العوامل الكلاسيكية، والعوامل الجديدة التي لا تفسّرها النظرية الكلاسيكية؛ وتبيّن لنا من ذلك أنّ الفدرالية العراقية نموذج فدرالي جديد. وبالإضافة لذلك، أشرنا إلى أنّه بالرغم من أهمّية كلّ العوامل في تشكيل الفدرالية، إلّا إنّ بعض هذه العوامل ضروري وذو تأثير حاسم. وأشرنا أيضًا إلى أنّ الفدرالية العراقية كانت نتيجة مساومة سياسية بين السياسيين العراقيين، وبين الكرد والشيعة منهم خصوصًا وبين الولايات المتّحدة الأمريكية؛ لكنّ هذه المساومة نشأت من شروط تختلف عن التي ذكرها رايكَر في تشكيل الفدراليات. وبالنتيجة، فإنّ هذه العوامل المتوفّرة، الكلاسيكية والجديدة، تقدّم لنا تفسيرًا نظريًا لتشكّل الفدرالية العراقية. لكنّنا إذا كنّا نرغب بالفهم الكامل لمنشأ الفدرالية العراقية وسبب تحوّل العراق إلى دولة فدرالية وأن نجيب على السؤال الثاني من أسئلة هذا الكتاب (كيف أصبح العراق فدراليًا؟) فنحن بحاجة للبحث في كيفية تضمين المساومة السياسية في العملية السياسية الجديدة. ويرى پادي آشداون بأنّ «عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الصراع تتضمّن تسويات بين ما هو الأفضل وبين ما هو ممكن» (Ashdown 2008, p. 127). وسيبحث هذا الفصل في عملية إعادة الإعمار التي تلت الحرب، وذلك لفهم التسويات التي احتوتها هذه العملية.

سيبحث هذا الفصل في عملية إعادة الإعمار التي تلت الحرب وفي المدّة (2003 ـ 2005) انتهاءً بالتشكيل الرسمي للفدرالية العراقية في العام (2005)، وذلك لتسليط الضوء على الكيفية التي تشظّت بها السلطة من خلال إجراءات إنشاء الركائز الرئيسية التي أقيمت

عليها. ولقد بحث هِرِنگ ورانگوالا في تشظّي السلطة السياسية في العراق، ورأيا بأنّ خصائص عملية إعادة بناء الدولة على يد الأمريكيين أسهمت في هذا التشظّي (Herring and Rangwala 2006, p. 2)؛ لكنّهما لم يربطا هذا التشظّي بالركائز الأربعة الرئيسية لعملية إعادة الإعمار (وهي: العدالة والمصالحة، والأمان، والحوكمة والمشاركة، والتنمية الاقتصادية) وبتطوّر مقاربة المساومة السياسية باعتبارها المقاربة الوحيدة التي يمكنها أن تضمن شمول المصالح السياسية المختلفة. وبالنتيجة، أصبح تأسيس منظومة فدرالية هو التسوية الوحيدة الممكنة. وسنسلّط الضوء في هذا الفصل على تأثيرات عملية إعادة الإعمار، وذلك من خلال عمل ركائزها الأربع، على تشكيل الفدرالية. وعندما نبحث في الأطوار المختلفة لعملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب فسيبرز لنا الدليل المتعلّق بالكيفية التي تحكّمت بها المساومة السياسية بالعملية السياسية وما تزال؛ وسنحصل بذلك على فهم شامل لمنشأ الفدرالية العراقية. وسيكون السؤال الأساسي في هذا الفصل: كيف أسهمت عملية إعادة الإعمار في إنشاء الفدرالية العراقية؟

ويتكوّن هذا الفصل من أربعة أقسام رئيسية: يستكشف الأوّل منها ما نعنيه بعملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب؛ ويحدّد القسم الثاني التحدّيات الخاصّة لعملية إعادة الإعمار في العراق والأطراف الفاعلة الرئيسية فيها؛ ويبحث القسم الثالث في عملية إعادة الإعمار بمزيد من التفصيل فيقسمها إلى ثلاثة أطوار رئيسية؛ أمّا القسم الأخير فسيحلّل الكيفية التي أسهمت بها عملية إعادة الإعمار في تشكيل الفدرالية العراقية.

4. 1. مفهوم إعادة الإعمار

أخذ مصطلح «إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب» شكله من تطوّر المنظومة الدولية، ويمتلك علاقة متبادلة مع مصطلحي «بناء الدولة» و«بناء الأمّة»؛ لكنّ مصطلح «بناء الأمّة» تحوّل بعد الحرب الباردة ليعني إعادة الإعمار. وفي أعقاب هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر تغيّرت العقيدة العسكرية وأولويات الأمن الوطني، وخصوصًا في الولايات المتّحدة الأمريكية، فأصبحت الحرب أداةَ إعادة بناء الدول الفاشلة من أجل تحسين عملية الانتقال للديمقراطية، ونتج عن ذلك انتقال الولايات المتّحدة لاستخدام مصطلح «إعادة الإعمار» عوضًا عن «بناء الأمّة». ويرى براونلي أنّ مصطلح «بناء الأمّة» مرّ بتحوّل على صعيدي نتائجه والأطراف الرئيسية الفاعلة فيه (Brownlee 2007, p.

316). ويضاف إلى ذلك أنّ هامري وسوليڤان حدّدا ثلاثة أسباب لهذا التحوّل: أوّلها أنّ مفهوم إعادة الإعمار أدقّ في تمثيل دور الأطراف الفاعلة الخارجية التي تساعد في إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب دون السعي لبناء أمّة أو دولة؛ والسبب الثاني هو أنّ مفهوم إعادة الإعمار يشدّد على هزيمة عقيدة النزاع وينطبق على المناطق التي انحسر فيها النزاع فعلًا دون أن يشمل بالضرورة كلّ بقاع البلد؛ أمّا السبب الثالث فهو أنّ هذا المصطلح يحمل شحنة تاريخية أخفّ بالمقارنة مع مفهوم بناء الدولة الذي ينطوي على حالات إخفاق (Hamre and Sullivan 2002, pp. 89–90). وبالإضافة لما سبق، يفهم كوْيْن مصطلح إعادة الإعمار على أنّه يعني إعادة بناء المؤسّسات الرسمية وغير الرسمية في الدولة من أجل تحقيق تغيير جوهري على الصعيد السياسي والاقتصادي والمجتمعي؛ وعليه، فإنّ بناء الدولة وبناء الأمّة جزء من إعادة الإعمار، ويتضمّن نقل إمكانيات الحوكمة؛ وبالمثل، فإنّ إعادة بناء السلام يمكن النظر إليها على أنّها فرع من إعادة الإعمار يتضمّن جلب الاستقرار لمجتمع مزّقه النزاع (Coyne 2008, pp. 9–10).

وتبدأ عملية إعادة الإعمار، وفقًا للبنك الدولي، بدعم الانتقال من النزاع إلى السلام في البلد المتأثّر من خلال إعادة بناء الإطار المجتمعي ـ الاقتصادي (The World Bank 1998, p. 4). ويحاجج بركات بأنّ إعادة الإعمار تعني نطاقًا من النشاطات المدمجة المبذولة لإنجاز التنمية الاقتصادية والمجتمعية وتحقيق ما هو أهمّ من ذلك: خلق بيئة سلمية من خلال التعامل مع مواضع القصور في المجال الأمني والسياسي والمؤسّساتي (Barakat 2005, p. 573). ومن هذين التعريفين نفهم أن إعادة الإعمار عملية مترابطة لإعادة بناء الدولة في جوانب مختلفة، مجتمعية وسياسية واقتصادية وأمنية، على أن يتزامن العمل في هذه الجوانب من أجل تحسين حالة السلم والديمقراطية والاستقرار والانتقال من حالة يسودها الفشل والهشاشة والحرب والنزاع والاستبداد. ومن خصائص هذه العملية: انخراط الأطراف الفاعلة الخارجية؛ والنتيجة المبتغاة هي إنشاء دول ليبرالية ديمقراطية أكثر استقرارًا على صعيدي السياسيات الداخلية والعلاقات الدولية؛ وهذا في المدى البعيد، أمّا في المدى القريب فإنّ النتائج قد تؤدّي إلى قدر كبير من زعزعة الاستقرار. ولهذا فإنّ عملية إعادة الإعمار ستواجه في المدى القريب تحدّيات في سياق يخصّ الدولة، مع أنّها تعتمد، من جانب آخر، على الظروف الداخلية للدولة وعلى دور الأطراف الفاعلة الخارجية.

4. 2. الأطراف الفاعلة في عملية إعادة الإعمار

إنّ نفوذ الأطراف الفاعلة المختلفة، الداخلية والخارجية، من خصائص عملية إعادة الإعمار في العراق؛ وهو نفوذ ينبغي أن يكون إيجابيًا لأنّه يتدخّل في جهود تهدف لإعادة بناء دولة، لكنّ ما حدث هو أنّ الإيجابية لم تكن صفة كلّ الإجراءات التي قامت بها هذه الأطراف الفاعلة؛ فمنها من سعى لتدمير العملية، ومنها من لم يحصل على سلطات حقيقية تمكّنه من التأثير، ومنها من هيمن على العملية.

وكانت الإدارة الأمريكية هي المخطّط الرئيسي للعراق في مرحلتي ما قبل الحرب وما بعدها، وكانت الطرف الفاعل الرئيسي الذي هيمن على عملية إعادة الإعمار. ويشرح كوْيْن ما حدث بأنّ المصالح المحلّية الخاصّة التي مثّلتها الشركات الأمريكية الكبرى (من أمثال: هاليبرتون، وپارسونز، وفلور، وبكتل) والمسؤولون الحكوميون في الوزارات الأمريكية أثّرت على جهود إعادة الإعمار في العراق (Coyne 2008, pp. 91–94). وفي ما يخصّ المجموعة الأولى فإنّ السياسيين الأمريكيين اختاروا المتعاقدين الأقدر على الإسهام في جهود تحويل حالة النزاع إلى حالة تعاون مستدام في البلد الذي يخضع لعملية إعادة الإعمار؛ أمّا في ما يخصّ المجموعة الثانية فلقد تنافست وكالات حكومية أمريكية مختلفة للسيطرة على عملية إعادة الإعمار، ومنها: وزارة الدفاع، ووزارة الخارجية، ومكتب وزير الدفاع (OSD)، والقيادة المركزية، ووزارة التجارة، والفيلق الهندسي في القوّات الأمريكية. ويرى فيليپس بأنّ العلاقة بين مكتب وزير الدفاع ووزارة الخارجية اتّصفت بالحدّة في ما يخصّ السيطرة على العراق، إذ كان لكلٍّ من هاتين المؤسّستين الأمريكيتين رؤيته الخاصّة، وحدث صدام بين ديك چيني (نائب الرئيس) ودونالد رمسفيلد (وزير الدفاع) وبين كولن پاول (وزير الخارجية) حول الحاجة للذهاب إلى منظّمة الأمم المتّحدة (Phillips 2005, pp. 7, 42). ويضاف إلى ذلك ما ذكره دايمند من غياب للتنسيق داخل إدارة الرئيس الأمريكي جورج بوش، فعلى سبيل المثال: عارض رمسفيلد أيّ دور لخبراء وزارة الخارجية الأمريكية (Diamond 2005, p. 30). ولقد أدّى ذلك إلى أثر سلبي على جهود إعادة الإعمار في العراق.

أمّا على الصعيد الدولي فإنّ منظّمة الأمم المتّحدة شاركت أيضًا في عملية إعادة الإعمار؛ وفي بداية الأمر كانت الإدارة الأمريكية (چيني ورمسفيلد والمحافظيون الجدد خصوصًا) لا يثقون بالمنظّمات الدولية، ولا سيّما منظّمة الأمم المتّحدة، فكانوا يرون بأنّها عديمة الفاعلية

ومليئة بالبلدان المعادية للولايات المتّحدة الأمريكية (Musings on Iraq 2008, p. 40). وكان أن قادت الولايات المتّحدة عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب، وكانت قيادتها هذه بقرار منها في أوّل الأمر، لكنّها في نهاية المطاف أصبحت قائدة العملية لخلوّ الميدان ممّن ينافسها على هذه المكانة، وذلك عوضًا عن أن تكون هذه المهمّة من نصيب المجتمع الدولي بقيادة منظّمة الأمم المتّحدة، كما حدث في كوسوڤا وأفغانستان (del Castillo 2008, p. 195). ولم تكن الولايات المتّحدة ترغب بإيكال دور حاسم للمجتمع الدولي في العراق، وسعت إلى إيكال دور محدود لمنظّمة الأمم المتّحدة التي كانت قلقة من الانخراط لأنّ أمينها العام كوفي أنان كان يعتقد بأنّ الحرب غير شرعية (Phillips 2005, p. 9). لكنّ الرأي الأمريكي تغيّر بسبب الطبيعة المعقّدة لعملية إعادة بناء العراق وظهور تحدّيات غير متوقّعة، وأدّت الحاجة للشرعية إلى بروز الحاجة المحتملة لإيكال دور لمنظّمة الأمم المتّحدة والمنظّمات الدولية الأخرى. وكان دور الأمم المتّحدة يقضي بالمساعدة في التحضير للانتخابات وتقديم المشورة في عملية التحوّل السياسي. ورغبت إدارة بوش بالإضافة لذلك أن يوكل دور مؤثّر للأطراف الفاعلة التي كانت منخرطة عن قرب في سياساتها الخارجية والأمنية، وذلك لضمان سيطرتها على العملية. ولذلك كان هنالك دور مهمّ للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي (IMF) في إعادة إعمار العراق، وكلاهما قد ثبت مرارًا وتكرارًا اتّباعهما للسياسات والمصالح الأمريكية. وفي الحقيقة، كان تعيين پول وولفويتز رئيسًا للبنك الدولي علامةً عند الكثيرين تؤكّد سعي إدارة بوش للملاءمة بين الأهداف التنموية للبنك الدولي وبين عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع (Bello 2006, p. 87). وقد انخرط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي كلاهما بشكل مكثّف في عملية إعادة الإعمار الاقتصادية وأرسلا خبراء إلى العراق لتقدير درجة الدمار، وما يحتاجه الاقتصاد من معونات، وكيفية إعادة جدولة الدين أو إلغائه؛ وفرض كلاهما شروطًا تحدّ من دور الحكومة العراقية في عملية إعادة الإعمار الاقتصادية.

وبموازاة هذه الأطراف الفاعلة، كان هنالك أيضًا نطاق واسع من الأطراف المؤثّرة التي نشأت من داخل العراق؛ فإلى جانب القوى الرسمية التي مثّلها السياسيون المنفيون وأحزابهم السياسية، والتي كانت، كما شرحنا في الفصل السابق، متشظّية وتمثّل مشروعات سياسية مختلفة، كان يوجد أيضًا: زعماء العشائر، ورجال الدين، وقادة الميليشيات؛ وقد سعى هؤلاء إلى التأكيد على استقلاليّتهم التي كانوا يتمتّعون بها بفضل انهيار مؤسّسات الدولة، حتّى وإن

كانوا يقبلون بفكرة السلطة المحتملة لدولة عراقية قادمة. ويُضاف إلى هؤلاء القوى المتمرّدة التي عملت على الحيلولة دون التمكّن من إعادة بناء الدولة (Herring and Rangwala 2006, p. 48). وكانت النتيجة بشكل عام هي أنّ تأثير الأطراف الفاعلة الداخلية لم يكن داعمًا لتشكيل مقاربة وطنية لإعادة إعمار العراق، ولذلك أعطى تشظّي الأطراف العراقية الفاعلة فرصةً للأمريكيين تتيح لهم السيطرة على عملية إعادة الإعمار، وخصوصًا في ظلّ الدور المحدود للمجتمع الدولي.

إنّ نجاح عملية إعادة الإعمار يحتاج إلى مقاربة تعاونية بين كلّ الأطراف الفاعلة؛ فلا بد من التعاون بين الأطراف الفاعلة، الدولية والمحلّية، من أجل تشاطر عبء إعادة الإعمار من خلال تشارك المسؤولية والتكاليف والالتزامات. لكنّ كلّ طرف فاعل يتّخذ مقاربة مختلفة وفقًا لأهدافه؛ وعلى سبيل المثال: إنّ الدور الرئيسي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي هو أن يقدّم المعونة في عملية إعادة الإعمار الاقتصادية وتوسيع قاعدة الأطراف المتبرّعة، أمّا منظّمة الأمم المتّحدة فتركّز على عملية إعادة الإعمار السياسية؛ ويضاف إلى ذلك أنّ كلّ دراسة من دراسات الحالة في حقل عمليات إعادة الإعمار، كما في أمثلة البوسنة وأفغانستان والعراق، لها ظروفها واحتياجاتها الخاصّة التي تؤثّر على المقاربات التي يُرجّح تبنّيها وتأثيرها على تعقيد العملية وسرعتها. وإذا أخذنا هذا الأمر بالحسبان، فيمكن المحاججة حينها بأنّ عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب هي عملية فريدة، ولذلك يمكنها أن تقدّم مقاربة ودروسًا جديدة في إعادة الإعمار (Sovacool and Halfon 2002; Tripp 2004; Rathmell 2005; Brownlee 2007).

4. 3. تحدّيات وضغوط عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب

إنّ عملية إعادة الإعمار في العراق كانت، وما تزال، مليئة بالتحدّيات والصعوبات. وهي لمّا تنتهي حتّى الآن، ولهذا فليس من السهل أن نتنبّأ بكيفية استمرارها أو بالعواقب التي قد تتمخّض عنها. وعليه، فلا يمكن تقييمها بدقّة في هذه المرحلة. ومع ذلك، يمكننا أن نبحث في ما ظهر من مشكلات وتحدّيات كي نفهم كيفية تأثيرها على المقاربات المتعلّقة بعمل عملية إعادة الإعمار وركائزها الرئيسية، وبالنتيجة: تأثيرها على ما تنتوي إنشاءه من نظام سياسي واقتصادي ومجتمعي يتّصف بالليبرالية.

ومعظم الكتابات التي تناولت موضوع تحدّيات إعادة الإعمار تصنّف التحدّيات ضمن

تصنيفات ثلاثة: الأمنية، والسياسية، والاقتصادية والمجتمعية. وهذه التصنيفات تشدّد على دور المعوّقات التي تنشأ من داخل الدولة، وتتجاهل، أو تهمّش على الأقلّ، تأثير الأطراف الفاعلة الخارجية على عملية إعادة الإعمار. لكنّني سأستخدم، لأغراض تتعلّق بهذا الفصل، تصنيفًا آخر مستمدًّا من الكتاب الذي ألّفه جيمس دوبِنز وزملاؤه بعنوان (دور الولايات المتّحدة الأمريكية في بناء الدول: من ألمانيا إلى العراق)، وهو يحدّد العوامل التي تؤثّر في تسهيل أو تعسير بناء الدول، من أمثال: تجربة الديمقراطية في السابق، ومستوى التنمية الاقتصادية، والتجانس الإثني (Dobbins et al. 2003, p. xxv). ولهذا فإنّ التصنيف الجديد مشتقّ من العوامل الداخلية والخارجية التي عقّدت عملية إعادة الإعمار في العراق وأسهمت في نهاية المطاف بتشظية السلطة وتطوير مساومات في العملية السياسية وتشكيل الفدرالية العراقية. ولقد بحث الفصل السابق في الوضع المجتمع والسياسي والاقتصادي للعراق في سياق عملية إعادة الإعمار، ولذلك فإنّ هذا القسم سيركّز على ما حدث من أخطاء في حسابات الأطراف الفاعلة الخارجية (لا سيّما الولايات المتّحدة الأمريكية باعتبارها الطرف الفاعل الرئيسي في عملية إعادة إعمار العراق)، والضغوط التي مارستها دول المنطقة على هذه العملية، والمشكلات الخاصّة التي يعاني منها العراق وتؤثّر بشكل مباشر على عملية إعادة الإعمار.

4. 3. 1. العوامل الخارجية

4. 3. 1. 1. أخطاء حسابات الولايات المتّحدة الأمريكية في مرحلة ما بعد النزاع

هيمنت الولايات المتّحدة الأمريكية على عملية إعادة إعمار العراق؛ لكنّ هذه الهيمنة لم تضمن لها سيطرة شاملة على الجوانب المختلفة للعملية، ولم توفّر لها الموارد المؤثّرة لإدارتها. وكان من الجوانب الأكثر حسمًا والتي عكست غياب سيطرة الأمريكيين وأثّرت سلبًا على عملية إعادة الإعمار: غياب رؤية أو خطّة واضحة للعراق في مرحلة ما بعد الحرب، وعدم كفاية الموارد التي جنّدتها إدارة بوش. ويعود هذا الجانب لأسباب متنوّعة، وأوّلها: الأهداف المختلفة للولايات المتّحدة بعد إزاحة صدّام عن السلطة، إذ تراوحت هذه الأهداف من تدمير أسلحة الدمار الشامل إلى خلق منظومة ديمقراطية تتوافق مع المصالح الأمريكية ويمكنها أن تكون نموذجًا لدول الشرق الأوسط، ومحاربة تنظيم القاعدة. وكان من بين هذه الأهداف: المحافظة على استقرار المنطقة، وخصوصًا لكي تتمكّن الولايات المتّحدة من إنجاز تحالف

في إطار الاستراتيجية العسكرية الأمريكية التي طُوِّرت بعد أحداث الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر للتعامل مع الدول الفاشلة من أجل حماية الأمن الوطني الأمريكي. والسبب الثاني هو غياب أيّ تعاون وتنسيق مؤثّر بين وزارة الدفاع الأمريكية والقيادة المركزية الأمريكية (CENTCOM) ووزارة الخارجية الأمريكية في ما يخصّ التخطيط لعراق ما بعد الحرب؛ ففي (أكتوبر 2002) عيّن الرئيس بوش وزارة الدفاع رسميًا لتكون الهيأة المسؤولة عن إدارة جهود إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب، وكانت وزارة الدفاع ترغب بتقليص الوجود العسكري في العراق بأسرع وقت ممكن بعد انتهاء الحرب، وكانت ترى بأنّه إذا دعت الحاجة للقيام بأي عمل جدّي في بناء الدولة فيجب أن توكَل هذه المهمّة لطرف آخر، من أمثال: أحمد الچلبي زعيم المؤتمر الوطني العراقي (Pollack 2006, p. 2). أمّا وزارة الخارجية فكانت ترى بأنّ الأولوية من نصيب كسب الموافقة الدولية على الحرب من أجل المساعدة في عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب (Drechsler 2005, p. 16). وقد عكس الاختلاف في الرؤى بين الوزارتين حقيقةً مفادها أنّ الولايات المتّحدة الأمريكية لم تخطّط بشكل فعلي لإعادة إعمار عراق ما بعد الحرب. لكنّ فيليبس يرى بأنّ المشكلة الأمريكية لم تكمن في افتقارهم للخطّة، بل في أنّ العراق ألقي به في الأزمة عندما هرع المسؤولون في إدارة بوش، وخصوصًا من عيّنهم في وزارة الدفاع، لشنّ الحرب وتجاهل جهود التخطيط التي كانت تجري حينذاك (Phillips 2005, p. 5).

إنّ قرار الأمريكيين بشنّ الحرب بدعم دولي محدود، كما شرحنا سابقًا، حرمهم في بداية عملية إعادة الإعمار من فرصة الحصول على المساعدة والنصح من أطراف فاعلة أخرى، وحرم العراقيين من الحصول على دعم دولي إضافي. وأدّى ذلك أيضًا إلى تدمير شرعية الجهود الأمريكية في عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب؛ وإلى رفض الجهود التي بذلها رئيس الوزراء البريطاني توني بلير من أجل إقناع الأمريكيين بإيكال دور مركزي لمنظّمة الأمم المتّحدة في هذه المهمّة (Dobbins 2006, p. 154). فلقد كانت الولايات المتّحدة الأمريكية تعارض مشاركة الشركات الفرنسية والألمانية والروسية في عقود إعادة الإعمار. ومن جانب آخر، تردّدت الكثير من القوى الدولية الأخرى في المشاركة بعملية كانت تفتقر للشرعية الدولية ولا يُرجّح أن يوكل لها فيها دور حقيقي في عملية صنع القرار. وبالإضافة لما سبق، كان هنالك رأي آخر يحاجج بأنّ المجتمع الدولي لم يكن يرغب بأن يتولّى تصحيح الخطأ الذي ارتكبته الولايات المتّحدة بتجاهلها لنصائحهم (von Hippel 2005, p. 260).

وبالإضافة لما ورد آنفًا، يمكن أن تكون ضبابية الرؤية الأمريكية قد نتجت عن قصور التخطيط لدى إدارة بوش، والتي بنت هذا التخطيط على الافتراض بإمكانية استثمار المؤسّسات العاملة للدولة العراقية (Dodge 2005, p. 29; Bensahel 2006, p. 457)؛ إذ اعتقدت الإدارة الأمريكية بأنّ إزاحة نظام صدّام والخطّ الأوّل في القيادة السياسية من شأنه أن لا يؤثّر على الكيانات البيروقراطية للبلد وأنّها ستكون قادرة على الإسهام في عملية إعادة الإعمار. وقد انبثقت هذه الرؤية من التجربة الأمريكية في إعادة بناء الدولة في ألمانيا واليابان بعد الحرب العالمية الثانية، واستشرفت أن تكون عملية إعادة إعمار العراق مشابهة لما حدث فيهما بسبب نجاح الولايات المتّحدة في عملية الاحتلال العسكري (Dobbins 2006, p. 153). لكنّ ما حدث في العراق بعد نهاية الحرب، أي: الاختفاء الكامل لمؤسّسات الدولة، كشف أنّ التخطيط الأمريكي غير الكفوء وغير الدقيق لم يكن يتوقّع هذه النتيجة. وكان من الصعب دفع عملية إعادة الإعمار إلى الأمام لغياب الرؤية الواضحة لما ستكون عليه عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب. وقد أدّى ذلك إلى تعقيد الوضع العراقي وأجبر إدارة بوش على تعديل استراتيجياتها في ما يخصّ العراق الجديد ومنظومته السياسية. وعليه، فبالنظر لما برز من تعقيدات في عملية إعادة الإعمار ربّما يصحّ قول من حاجج بأنّ التخطيط لحرب العراق استغرق تسعة أشهر أمّا التخطيط لعملية إعادة الإعمار بعد الحرب فلم يستغرق سوى ثمانية أسابيع قبل الغزو (Hippel 2005, p. 258).

وكان لغياب الخطّة الواضحة لإعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب أثر آخر طال عملية تجهيز الموارد الكافية؛ فلم يكن هنالك المستوى الكافي، كمًّا وكيفًا، من القوى البشرية المدرّبة ضمن الجيش الأمريكي، إضافة إلى شحّ المال والوقت، في مرحلة ما بعد الحرب، وذلك إذا أخذنا بالحسبان مدى التعقيدات والتحدّيات في العراق. ويرى آشداون بأنّ هذه الموارد كان لها ضرورة حاسمة في الاستقرار إلى حدٍّ يجعلها الهدف الرئيسي لعملية إعادة الإعمار على المدى القريب. وكان متوسّط عديد قوى التحالف في العراق يصل إلى حوالي خمسة جنود لكلّ ألف نسمة بعد الحرب، مع أنّ الحاجة ربّما تصل إلى حوالي عشرين جنديًا لكلّ ألف نسمة، وهو عدد يكاد يتطابق مع متوسّط عديد القوّات التي نشرها الناتو في البوسنة (Ashdown 2008, p. 70). فأبقت الولايات المتّحدة على حوالي (140,000) جندي في العراق في العام (2003)، مع (11,000) جندي بريطاني و(10,000) جندي من دول التحالف الأخرى (del Castillo 2008, p. 194). لكنّ عدد سكّان العراق بلغ حينها ما

يقرب من (25 مليون) نسمة، وهذا العدد يتطلّب (500,000) جندي على الأرض وفقًا للمعيار الذي ذكرته الدراسة السابقة، وهو أكثر من ثلاثة أضعاف عدد القوّات الأجنبية التي أرسلت إلى العراق حينذاك. بل إنّ پول بريمر نفسه أرسل إلى وزارة الدفاع الأمريكية في (مايس/ مايو 2003)، وإلى رامسفيلد خصوصًا، رسالة أخبرهم فيها بأن يأخذوا بالحسبان ما ورد في تلك الدراسة، لكنّه لم يستلم جوابًا على رسالته (Bremer 2006, p. 10). وعليه، فلقد كان من التحدّيات الهائلة التي واجهتها عملية إعادة الإعمار أن تعمل دون وجود ما يكفي من الجنود لملء الفجوة الأمنية التي خلقها انهيار مؤسّسات الدولة وحلّ الجيش العراقي. وبالنتيجة، خسرت الولايات المتّحدة الأمريكية ثقة العراقيين بسبب تدهور الوضع الأمني.

ومن الجانب الآخر، كانت إدارة بوش، ومعها في أوّل الأمر وزارة الدفاع الأمريكية في المقدّمة، ترغب في أن تكون عملية إعادة الإعمار سريعة وغير مكلفة كي تتمكّن من تسليم السيادة للعراقيين؛ لكنّ الحسابات الخاطئة والمهمّات غير المتوقّعة دفعت بها نحو استخدام المزيد من الموارد والوقت. وعلى سبيل المثال: استلم العراق في العام (2004) (20 مليار دولار)، وهو مبلغ هائل في العام الواحد إذا قارنّاه بالأعوام الأربعة التي استغرقتها خطّة مارشال لإنفاق (60 مليار دولار) بعد الحرب العالمية الثانية. وكانت الولايات المتّحدة الأمريكية تعتقد أيضًا بأنّه يجب أن يستلم العراق عشرات المليارات الأخرى على هيأة معونات من البلدان الأخرى ومن الوكالات الدولية (Clawson 2004, pp. 20–21). لكنّ هذه المبالغ المالية الهائلة لم تحظَ بتشريعات داخلية مؤثّرة تحميها من الفساد الذي كان، وما يزال، الخطر الأكبر في وجه إعادة الإعمار؛ وكانت النتيجة غياب كلّ شكل من أشكال التنمية الحقيقية في حياة العراقيين.

أمّا في ما يخصّ الأطراف الفاعلة الأخرى، وفي القطاع الاقتصادي بشكل رئيسي، فإنّ جهود البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لرعاية تنمية اقتصادية سليمة كانت محدودة بسبب الوضع الأمني، وغياب التنوّع عن الاقتصاد العراقي وعدم وجود قطاع خاصّ حقيقي، وضعف المنظومة المؤسّساتية ودمار البنى التحتية، وكلّها عوامل حاسمة في منح القروض واجتذاب الاستثمارات؛ إذ لا بدّ للمستثمر أن يضمن في عملية إعادة الإعمار حصوله على بيئة آمنة ومضمونة تصلح للتنمية الاقتصادية.

وبالنتيجة، فإنّ هذه الحسابات الخاطئة، عمدًا أو سهوًا، في التخطيط لعملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب، وبالتوازي مع نقص الموارد المخصّصة، دمّرت قدرة الولايات المتّحدة الأمريكية على أن تكون القوّة الأولى في العراق، ممّا أدّى إلى إضعاف موقفها.

4. 3. 1. 2. ضغوط البيئة الإقليمية

أمّا العامل الخارجي الآخر الذي أثّر في التحوّل السياسي وعملية إعادة الإعمار فكان دول الجوار؛ إذ أثّرت تركيا وإيران وسوريا ودول الخليج جميعها على الوضع العراقي وعلى عملية إعادة الإعمار، وذلك للمحافظة على استمرارية منظوماتها السياسية. وفاقم تأثير البيئة الإقليمية من صعوبة إعادة الإعمار؛ وبما أنّ الولايات المتّحدة الأمريكية كانت الطرف الفاعل الرئيسي في عملية إعادة الإعمار، ولعجز العراقيين عن مقاومة الضغوط الإقليمية، كانت الولايات المتّحدة هي القوّة الوحيدة التي كان بإمكانها التعامل مع تلك الدول لضمان تحقيق أهدافها المرجوّة في العراق. لكنّ الحسابات الأمريكية الخاطئة لم تمكّن إدارة بوش من تطوير مقاربة للتعامل مع البيئة الإقليمية حتّى العام (2006)، وحينها أوصى تقرير مجموعة دراسة العراق باتّباع مقاربة خارجية بالتوازي مع المقاربة الداخلية من أجل عملية إعادة الإعمار (Baker and Hamilton 2006, p. xiv).

إنّ وجود القوّات الأمريكية في العراق والهدف المعلَن للإدارة الأمريكية بأن تبني عراقًا ديمقراطيًا ليبراليًا يمكنه أن يقدّم نموذجًا للشرق الأوسط بأكمله أغاظ بعض دول الجوار التي كانت تشعر بالقلق من وجود القوّات الأمريكية، فلم يكن من المرجّح أن تدعم الانتقال الديمقراطي في العراق بسبب منظوماتها السياسية الاستبدادية. ويضاف إلى ذلك مخاوف بعض هذه الدول من الأشخاص الذين سيحكمون العراق بعد صدّام. ولذلك وضعت هذه الدول قيودها، وعبّرت عن شكاواها، في ما يخصّ مسار العملية السياسية الجديدة. وعلى سبيل المثال: انتقد الأمين العام للجامعة العربية عمرو موسى مجلس الحكم العراقي لأنّه لم يتشكّل على أساس انتخابي (Clawson 2004, p. 20)؛ لكنّ كلّ قادة الدول الأعضاء في الجامعة حينذاك لم يجر اختيارهم بالانتخاب الديمقراطي. ومع ذلك، فإنّ التدخّل الإقليمي كان شرطًا ضروريًا لنجاح هذه العملية، وذلك خلافًا للاستراتيجية الأمريكية في أفغانستان، فهناك لم يكن هدف الدمقرطة (مثلًا) من ضمن أهداف هذه الاستراتيجية، ولم تسعَ الولايات المتّحدة إلى جعل أفغانستان نموذجًا لوسط آسيا؛ ممّا جعل الولايات المتّحدة تضمن دعم إيران وپاكستان وروسيا وطاجكستان للحرب (Dobbins 2006, pp. 155–156). أمّا في العراق فكان الوضع خلافًا لما كان عليه في أفغانستان، إذ رفضت الدول الإقليمية العملية السياسية الجديدة وعملت على تعقيد المهمّة الأمريكية، واستخدمت هذه الدول، ولا سيّما إيران وسوريا ودول الخليج، علاقتها بالقوى السياسية العراقية لإعاقة الجهود الأمريكية الرامية إلى تأسيس حكومة

وطنية ديمقراطية، وقدّمت المال والسلاح للمجموعات المعارضة، فأسهمت بصعود ظاهرة الميليشيات. ويضاف إلى ذلك أنّ دول الجوار لم توقف تدفّق مقاتلي القاعدة إلى العراق، وقامت أيضًا بتوفير الملاذ للكثير من المتمرّدين المرتبطين بالبعث، وكان هذا التصرّف إدراكًا من دول الجوار بأنّ الولايات المتّحدة ليس من المرجّح أن تنخرط في أيّ عمل عسكري آخر غير أعمالها العسكرية في أفغانستان والعراق. أمّا تركيا فكانت خشيتها من الانفصال المحتمل لكردستان سببًا في ممارستها لضغط قوي على إدارة بوش للحيلولة دون ذلك، وهو أمر حدث قبل الحرب في الأساس، وذلك عندما رفضت استخدام القوّات الأمريكية لأراضيها، فخسرت الولايات المتّحدة بعض القدرات اللازمة لإنجاز أهدافها؛ ويحاجج لاري دايموند بأنّ هذا الوضع ضغط على المجموعات السياسية العراقية لعقد تسوية بشأن القضايا الجوهرية التي تقسّم العراقيين، أي: البنية الدستورية، وتوزيع إيرادات النفط، والأمن (Diamond 2006, p. 152).

4. 3. 2. العوامل الداخلية

4. 3. 2. 1. الوضع الأمني

نشأت التحدّيات الأخرى التي واجهتها عملية إعادة إعمار العراق من مشكلات داخلية، وكانت هذه المشكلات تتمثّل بالتحدّيات الأمنية والتنافس السياسي. إذ نشأت بيئة لإعادة الإعمار تفتقر للأمن بسبب غياب المؤسّسات الأمنية، والذي عزّزه قرار بريمر بحلّ الجيش العراقي والأجهزة الاستخباراتية والقوات الأمنية، فأصبح حوالي (400,000) عراقي بلا عمل، وصرفت سلطة التحالف الانتقالية (CPA) للجنود العاديين وصغار الضبّاط راتب شهر واحد باعتباره مكافأة نهاية الخدمة، ولم يحصل كبار الضبّاط على شيء، وطردت من كان ينتمي للصفوف الأولى في حزب البعث، وبلغ عدد هؤلاء حوالي (30,000 ـ 50,000) شخص (Diamond 2005, p. 39). وخلق هذا الوضع فراغًا أمنيًا خطيرًا خلال المرحلة الأولى لإعادة الإعمار، والتي كانت تمسك بزمام الأمور. وتفاقمت وطأة الفراغ الأمني عندما انضمّت إليه التحدّيات الخارجية ومشكلات الداخل العراقي ونقاط ضعفه (التنافس السياسي، ودمار المؤسّسات الحكومية، والتدهور الاقتصادي، وصعود الميليشيات والمتمرّدين) فأسهمت في صعود قوًى مجتمعية مختلفة سعت إلى ملء هذا الفراغ. ولذلك فإنّ التعامل مع مشكلة انعدام الأمن كان أمرًا لا بدّ منه، لا للإمساك بزمام الوضع وحسب، بل لتقليص مراكز القوى في المجتمع أيضًا.

وفقد العراق بغياب الأمن فرصة تعزيز عملية إعادة الإعمار الاقتصادية؛ ولو نجحت هذه العملية لكانت قد ضمنت تدفّق الفرص الاستثمارية التي تؤدّي دورًا مهمًّا في النموّ الاقتصادي. وكان يمكن حينها أن تسهم عملية إعادة الإعمار والاستثمارات في خلق قطاع خاصّ يساعد في خلق الوظائف، ممّا يخفّف من حدّة مشكلة البطالة التي واجهها العراق وما يزال. ولهذا تسبّب غياب الأمن بعدم تطوّر الاستثمار في العراق بشكل مؤثّر، لا سيّما الصناعات النفطية، في المدّة (2003 ـ 2005)، لكنّه حافظ على حدّه الأدنى.

إنّ أهمّية خلق عراق ينعم بالأمن كانت لتنعكس إيجابًا على حكم القانون، وهو أمر كان ليحسّن دور المؤسّسات المجتمعية ويدعم الدولة باعتبارها المزوّد الرسمي بالنظام والاستقرار. ولو أمكن خلق وضع آمن ومضمون في العراق لكان هذا يعني في الأساس أن السياسيين العراقيين وأحزابهم أنجزوا دولة جديدة يسودها التفاعل القائم على الوفاق والتعاون؛ لكنّ هؤلاء السياسيين لم يصلوا إلى هذا الحدّ من التفكير، ولذلك لم تتطوّر سلطة الدولة. وفي ظلّ الحسابات الخاطئة لإدارة بوش وحالة الفوضى التي انتشرت في العراق، لم يستجب المواطن العراقي العادي بإيجابية تجاه خطط سلطة التحالف المؤقّتة ومقاربتها لعملية إعادة الإعمار، ممّا ألقى بأثر سلبي على ثقة الشعب العراقي بأهداف الولايات المتّحدة في العراق. وبأخذ هذا الأمر بالحسبان، فإنّ السيطرة على الوضع الأمني في العراق بواسطة استراتيجية مؤثّرة مختلفة المستويات كان من أولويات سلطة التحالف الانتقالية، لا سيّما بعد فشل مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) في تقديم القانون والنظام، وذلك لأنه قد يعكس احتكار الدولة للسلطة ويحسّن مكانة سلطة التحالف المؤقّتة ضمن المجتمع العراقي.

4. 3. 2. 2. القيود الثقافية والمجتمعية

كانت الظروف الثقافية والمجتمعية في العراق من العوامل التي شكّلت تحدّيًا لاحتمالات عملية إعادة الإعمار؛ فالعادات والتقاليد والمعتقدات والظاهرات المجتمعية والفئات المختلفة للمعارف والمهارات أثّرت جميعها على الجهود الرامية إلى إعادة إعمار الدولة ومؤسّساتها الجديدة، وطال التأثير أيضًا احتمالات نجاح عملية إعادة الإعمار وفشلها. ويشرح كوْيْن هذا الأمر بأنّ الثقافات المجتمعية والاقتصادية والسياسية تقدّم الأساس الذي يعين عملية إعادة الإعمار أو يعيقها (Coyne 2008, pp. 54–56). وعلى سبيل المثال: أدّى غياب الثقافة السياسية الديمقراطية إلى تقويض فعّالية عملية إعادة الإعمار؛ فالافتقار إلى المؤسّسات

التي تدعم صعود المجتمع المدني، كالأحزاب السياسية والإعلام الحرّ، عقّد الجهود الرامية إلى إحداث تغيّر مجتمعي في الثقافة السياسية القائمة وبناء الجسور بين المجتمع والدولة؛ فكانت مفاهيم الديمقراطية والفدرالية وحقوق الإنسان جديدةً أمام العراقيين، ولذلك كان من المهمّ في عملية إعادة الإعمار أن يجري توضيح هذه المفاهيم وتقديمها للمجتمع العراقي.

وكان لغياب الثقافة السياسية الديمقراطية أثر على دور القوى غير الرسمية بعد العام (2003)، وهو دور تعاظم بعد انهيار الدولة. إذا انصرف العراقيون نحو هذه الولاءات لحاجتهم إلى بنية غير رسمية، كدعم العشيرة وحمايتها، لكي تزوّدهم بالأمن والمنافع اللازمة لتلبية احتياجاتهم. ويضاف إلى ذلك أنّ القوى السياسية الجديدة اعتمدت في الأساس على الثقافات والولاءات الثانوية للحصول على دعم العراقيين. وبالنتيجة، لم يكن من السهل إعادة إعمار العراق عندما لم يكن شعبه مواليًا للدولة. وكان هذا التشظّي بين الولاءات المختلفة مدمجًا في عملية إعادة الإعمار وأثّر على بنية الدولة وطبيعة عمليتها السياسية لأنّ القوى غير الرسمية أصبحت جزءًا من جوانب الواقع العراقي.

وفي الواقع، أدّت الحروب والعقوبات الاقتصادية أيضًا إلى إضعاف قدرة العراقيين على الاستمرار في القيام بمسؤولياتهم في عملية إعادة الإعمار؛ فالفقر، وهجرة ذوي المهارات، والفساد، وتدمير الطبقة الوسطى كان لها أثر على سرعة وكفاءة إنجاز هذه العملية. وأسهمت جوانب الضعف المجتمعي والثقافي في مشكلة الفساد التي كانت، وما تزال، من التحدّيات الهائلة التي تقف في وجه عملية إعادة الإعمار في العراق، ولا سيّما في جانبها الاقتصادي، والذي يمثّل أيضًا أحد الأخطار التي واجهتها العملية السياسية الجديدة. فمارس السياسيون والموظّفون الحكوميون النفوذ ووظّفوا الموارد من أجل كسب دعم القوى غير الرسمية، وذلك بغضّ النظر عن مواقفهم البيروقراطية الرسمية، وذلك سعيًا لإدامة سلطتهم؛ ممّا أثّر على كفاءة مؤسّسات الدولة والإدارات الحكومية المحلّية.

4. 4. عملية إعادة الإعمار

كانت مهمّة إعادة بناء المؤسّسات الحكومية العراقية من تحدّيات عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الحرب، ويحاجج كوْيْن بأنّ سبب ذلك هو المتطلّبات المؤسّساتية المسبقة المحدّدة التي لا بدّ منها أساسًا للنظام الذي يعاد بناؤه (Coyne 2005, p. 330). وكان على العراق، وفقًا لأحد تقارير البنك الدولي، أن يركّز على خلق كتل بنيوية مؤسّساتية حاسمة، وأن

يقوّي كتلًا مماثلة أخرى في بعض الحالات؛ وكان من المفترض أن تكون هذه هي الأولوية الثانية بعد الأمن (The World Bank 2004, p. 2)؛ ممّا ألقى على كاهل الأمريكيين مسؤولية إعادة بناء مؤسّسات الدولة للتغلّب على التحدّيات الداخلية والخارجية ولتوفير متطلّبات الإصلاحات الديمقراطية والتحوّلات السياسية.

وفي أوائل العام (2002) أنشأ المسؤولون عن التخطيط في القيادة المركزية الأمريكية (CENTCOM) إطار عمل لعراق ما بعد الحرب، ودعوه «عمليات الاستقرار وإعادة الإعمار»، ودُعِي أيضًا بالمرحلة الرابعة (Phase IV). وحدّد إطار العمل هذا ثلاثة مراحل فرعية: المرحلة (4.أ IVa) التي تُعنى في الأساس بتحقيق الاستقرار وتقودها القيادة المركزية الأمريكية؛ والمرحلة (4.ب IVb) المتعلّقة بإعادة تشكيل الدولة العراقية وتقودها وزارة الخارجية؛ والمرحلة (4.ج IVc) المتعلّقة بالانتقال إلى حكومة عراقية منتخبة (Drechsler 2005, p. 7). وعلى الرغم من عدم تطبيق هذه الخطّة، فإنّ التصنيفات التي احتوتها يمكن الاستفادة منها في ما نرمي إليه من هذا الفصل؛ فالمدّة الواقعة بين نهاية الحرب في (نيسان/أبريل 2003) والتشكّل الرسمي للفدرالية في العام (2005) يصنّف في ثلاثة مراحل رئيسية. وهذا التصنيف يبيّن لنا كيف احتوت كلّ مرحلة من مراحل عملية إعادة الإعمار على خطّة مختلفة، ومقاربة مختلفة، وهدف مختلف. وقد تضمّنت جميعها مسارات ثلاثة: أمني واقتصادي وسياسي؛ وكان التقدّم المتحقّق في كلّ مسار من هذه المسارات يعزّز المسارين الآخرين، وذلك وفقًا لتقارير وزارة الخارجية الأمريكية (United States Department of State 2006, p. 6). وذهب هامري وسوليڤان إلى ما هو أبعد من ذلك حين شرحا بأنّ عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع تتضمّن أربعة أصناف متمايزة، لكنّها مترابطة، من المهمّات أو الركائز، وهي: الأمن، والعدل والمصالحة، والرخاء المجتمعي والاقتصادي، والحوكمة والمشاركة (Hamre and Sullivan 2002, pp. 91–92). ومن المهمّ أن نناقش هذه المراحل إذا كنّا نرغب بالتحقّق من أثر إعادة الإعمار على تشظّي السلطة وتطوير التسويات ومقاربة المساومة في العملية السياسية العراقية، والتي أسهمت في تشكّل الفدرالية العراقية.

4. 4. 1. مرحلة تحقيق الاستقرار (نيسان/أبريل ـ تمّوز/يوليو 2003)

كانت نهاية (عملية حرّية العراق) في (نيسان/أبريل 2003) بداية عملية إعادة الإعمار؛ إذ اندفع الأمريكيون للبدء بهذه العملية بسبب انهيار مؤسّسات الدولة وما صاحب ذلك من

تحدّيات مختلفة، لكن السلم كان غائبًا، وهو ما يرافق عمليات إعادة الإعمار في العادة. وفي الواقع، بدأت عملية إعادة الإعمار في منتصف هذه المدّة في خضمّ التمرّد والفوضى، واللذان كانا، وما يزالان حتّى اليوم بدرجة ما، من الأسباب الرئيسية للطبيعة البطيئة والمعقّدة لعملية إعادة الإعمار. وهذا يعني أنّ الاستقرار، وهو شرط مهمّ للبدء بعملية إعادة الإعمار، لم يكن متوفّرًا حين ذاك؛ وهذا يخالف استراتيجية إعادة الإعمار التي تقوم على مقاربة (الاستيلاء، مسك الأرض، البناء) التي طُبِّقت في عملية إعادة إعمار البوسنة؛ فلقد ركّزت هذه المقاربة، في الأساس، على توفير الاستقرار قبل البدء بإعادة الإعمار (Ashdown 2008, p. 74). وعندما نرى أنّ ذلك لم يحدث في العراق فإنّه يبرز الحسابات الخاطئة والتخطيط القاصر الذي قادته وزارة الدفاع الأمريكية في عراق ما بعد الحرب.

وتوجّب على الالتزامات الأمريكية السابقة ببناء عراق ديمقراطي أن تجد لها مكانًا في عملية إعادة الإعمار كي لا تعقّد الوضع العراقي أمامها وأمام العراقيين أنفسهم.[1] وأصبحت مهمّة الأمريكيين بعدها هي إعادة بناء الدولة العراقية، وليس مجرّد تغيير النظام وإصلاح الدولة. وكانت الأطراف الفاعلة الرئيسية في هذه المرحلة: الولايات المتّحدة الأمريكية، والسياسيون العراقيون، مع دور محدود لمنظّمة الأمم المتّحدة.

وظهرت في المدّة (نيسان/أبريل ـ مايس/مايو 2003) خطّتان ومقاربتان: الأولى هي خطّة مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA)،[2] وكانت تقوم على تغيير النظام ثمّ إصلاح الدولة.[3] وكان من المرتجى أن يقوم إصلاح الدولة على نموذج نيوليبرالي

(1) في مؤتمر لندن (كانون الأوّل/ديسمبر 2002) التزمت إدارة بوش والمعارضة العراقية بالفدرالية، ولكن دون إيراد أيّة تفاصيل. وفي (آذار/مارس 2003) شدّد الرئيس بوش على أنّه يفضّل فدرالية في العراق تتكوّن من ثلاثة أقاليم للشيعة والسنّة والكرد، ممّا أقلق الحكومة التركية فتخلّت عن اتّفاقية مع الأمريكيين تسمح لهم باستخدام الأراضي التركية في أوقات الحرب مقابل (21 مليار دولار). وفي ضوء هذه الأحداث عدّلت وزارة الدفاع الأمريكية خطّتها للحرب في الجبهة العراقية الشمالية من خلال الاعتماد على الكرد وقوّاتهم (البيشمركة) وبعض القوّات الأمريكية الخاصّة، ممّا أدّى إلى تقوية وضع الكرد في التسوية السياسية التالية التي شكّلت الفدرالية العراقية. ولمزيد من المعلومات حول عواقب هذا المؤتمر يمكن الرجوع إلى (Phillips 2005, p. 89–101).

(2) تأسّس مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) في إطار مشروع مستقبل العراق (FOI) الذي أنشأته وزارة الخارجية الأمريكية في العام (2001).

(3) دعت خطّة گارنر إلى إعادة إعمار البنية التحتية وإصلاح الوزارات، ثمّ تعيين حكومة مؤقّتة، ثمّ كتابة الدستور وإجراء الانتخابات، وبعدها يمكن للعراق أن يحكم نفسه بنفسه. وحصل گارنر على موافقة بوش

يدعم تحوّلًا ديمقراطيًا ويقلّص دور الدولة في الاقتصاد. وطالب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أن يحصلا في مقابل قروضهما، لا على حرّية التجارة وحسب، بل على تحرير أسواق الرأسمال والأسواق المالية (Mastanduno 2000, p. 499). ولهذا كان إصلاحًا محدودًا للدولة، وليس الحدّ الأقصى لعملية بناء دولة، يوجّهه تطوير للسياسات يستهدف تحقيق الاستقرار في العراق (Dodge 2005, p. 707). لكنّ قصور خطّة مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) انعكس من خلال الحسابات الخاطئة لإدارة بوش في التخطيط لعراق ما بعد الحرب، مضافًا إليها المستوى المنخفض للموارد الموظّفة وضغوط دول المنطقة وأثرهما المتفاقم بسبب حالة انعدام الأمن، والتنافس وانعدام الثقة بين السياسيين، وفشل الاقتصاد والبنى التحتية. وكانت هذه الخطّة تقوم على أساس النقل السريع للسلطة، وكان گارنر، القائم على تنفيذ الخطّة، ينتوي إكمال الانتقال إلى حكومة عراقية دائمة خلال أربعة أشهر. وكانت الخطوة الأولى لإنجاز ذلك أن يرسل فريقه إلى بغداد من أجل اللقاء بالعراقيين لاختيار الحكومة المؤقّتة؛ أمّا الخطوة الثانية فكانت أن تختار الحكومة المؤقّتة لجنة دستورية تتولّى مسؤولية كتابة الدستور العراقي الجديد لإقراره لاحقًا؛ ثمّ تأتي الخطوة الثالثة بعقد انتخابات لتسليم السلطة إلى حكومة عراقية في (آب/أغسطس 2003) (Diamond 2005, p. 32). وكانت المقاربة المعتمدة لإنجاز هذه الخطّة الرامية لبناء الدولة تستند إلى العلاقة الوثيقة التي تربط گارنر بالأحزاب التي كانت في المنفى والأحزاب الكردية الرئيسية، وذلك لتوفير الشرعية وإيكال أكبر قدر ممكن من المسؤولية لهؤلاء العراقيين وبأسرع ما يمكن (Dodge 2005, p. 32). لكنّ مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) أخفق في تنفيذ خطّته بسبب الحسابات القاصرة والخاطئة حول العراق، والتي نشأت في الأساس من سياسيي المنافي الذي كان من المفترَض بهم أن يكونوا أساس العملية السياسية الجديدة. فهؤلاء السياسيون، والذين لم يكن معظمهم يتمتّع بتأييد واسع داخل المجتمع العراقي كما كانوا يدّعون، شدّدوا على الطبيعة الطائفية والدينية للمجتمع العراقي، ممّا أدّى إلى تعميق التنافر المجتمعي. وهذا الأمر لا يعكس عدم معرفة هؤلاء السياسيين بالمجتمع العراقي وحسب، بل يكشف أيضًا عن ضعف اتّصالهم وتواصلهم مع الداخل العراقي خلال وجودهم في

بالاعتماد على الجيش العراقي لإصلاح الدولة. ولمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى (Musings on Iraq 2008).

المنافي. ولم يجرِ تطبيق خطّة گارنر ومقاربته بسبب صعوبات تتعلّق في الأساس بتوفير الأمن والقانون والنظام، وباختيار الحكومة المؤقّتة.

ويحدد چارلز ترِپ ثلاثة رؤى لمستقبل العراق ظهرت في ذلك الحين، وهي: الحكومة القوية، والحكومة ذات التمثيل الواسع، والحكومة الديمقراطية.[1] لكنّها كانت رؤًى متناقضة، وطُبّقت جميعها مع التشديد على الخيار الثالث. ويشير هذا الأمر إلى حقيقة مفادها أنّ الوضع كان ينطوي على إشكالية كبيرة. ومن أجل أن يكون من الممكن السيطرة على الوضع في العراق أصبح من غير المناسب الاعتماد في المهمّات الجديدة غير المتوقّعة على مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) والمهمّات التي صُمِّم للتعامل معها، إذ كان يتعامل في الأساس مع الشؤون المدنية والقضايا الإنسانية. وكانت النتيجة الاستعاضة عن مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) بسلطة التحالف الانتقالية (CPA) في شهر (مايس/مايو) من السنة نفسها، واختير پول بريمر، المرتبط بوزارة الخارجية، خلفًا لجَي گارنر، المرتبط بوزارة الدفاع. ويُنقل عن كبير ممثّلي الحكومة البريطانية في العراق حينذاك أنّ مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) لم يكن له قيادة، ولا استراتيجية، ولا تنسيق، ولا بنية، ولم يكن العراقيون قادرين على التواصل معه (Herring and Rangwala 2006, p. 14). واعترف گارنر نفسه بأنّ فريقه لم يكن يمتلك في الواقع الوقت الكافي للتخطيط (Diamond 2005, p. 31). ولهذا تدهور الوضع في العراق بسبب أخطاء التخطيط الذي بُنِي على توقّعات غير واقعية.

وجاءت الخطّة الثانية مع تأسيس سلطة التحالف الانتقالية (CPA) في (مايس/مايو 2003)، إذ كان لا بدّ من استراتيجية جديدة لإعادة بناء العراق للتعامل مع الإخفاقات السابقة لمكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) في توفير القانون والنظام، والانهيار شبه الكامل لمؤسّسات الدولة. وكانت هذه الاستراتيجية تقوم على الأولويات العراقية، وعلى

(1) الخيار الأوّل فضّله دونالد رمسفيلد الذي كان يعتقد بأنّ بناء الدولة ليس شأنًا أمريكيًا، وأنّ مصالح الولايات المتّحدة الأمريكية تتحقّق بإزالة نظام صدّام وحسب. أمّا الخيار الثاني فكانت تفضّله وزارة الخارجية وبعض مسؤولي وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (CIA) ونائب الرئيس چيني، والذين كانوا يعتقدون بإدارة الانتقال إلى حكومة أكثر ديمقراطية. وأمّا الخيار الأخير فكان يدعمه پول وولفويتز وكوندوليزا رايس، واللذان كانا يعتقدان رأيًا أكثر جذريةً نشأ من تجربة الأشهر الأولى التي تلت الحرب وشدّد على دور الولايات المتّحدة الأمريكية في إعادة تأسيس الدولة العراقية وإعادة تشكيل دورها في المجتمع. ولمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى (Tripp 2004, p. 545–558).

المصالح الأمريكية في العراق والمنطقة أيضًا؛ إذ عدّلت إدارة بوش أهدافها وخططها مع تطوّر الوضع العراقي. لكنّ سلطة التحالف الانتقالية ارتكبت الخطأ نفسه الذي ارتكبه مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية، وهو الاعتماد على سياسيي المنافي في شغل المناصب التي ستُنشَأ في العملية السياسية الجديدة. وأعلنت سلطة التحالف الانتقالية أنّ هدفها في العراق هو بناء عراق مستقلّ وحرّ وآمن (RFERL 2004, p. 4)؛ لكنّ خطّة بريمر الأولى لم تكن محدودة، إذ كان يحمل رؤية لعراق موحّد ومستقرّ وديمقراطي بحكومة تمثّل المجموعات الدينية والإثنية في العراق، وأنّه يجب أن يكون للعراق اقتصاد حيوي (Bremer 2006, p. 115). وقامت هذه الخطّة على انخراط أمريكي وثيق على المدى البعيد في ما يتعلّق بتوجّهها السياسي، لأنّ العراقيين لم يكن الممكن الوثوق بهم في حكم أنفسهم إلى أن تضمن الولايات المتّحدة الأمريكية ممارسة المؤسّسات الديمقراطية لعملها (Tripp 2004, p. 548). وكان هذا يعني إيكال دور مركزي لسلطة التحالف الانتقالية في عملية إعادة هيكلة الدولة وإعادة تأسيس المؤسّسات الحكومية على أسس ديمقراطية.

تغيّرت أولويات سلطة التحالف الانتقالية إلى استعادة النظام والأمن والخدمات الرئيسية باعتبارها أهدافًا فورية قريبة المدى، عوضًا عن الهدف بعيد المدى لبناء عملية سياسية ديمقراطية. ولتوفير الأمن حلّت سلطة التحالف الانتقالية الجيش العراقي والقوى الأمنية من أجل بناء جيش جديد وقوًى أمنية جديدة. وسعت أيضًا إلى إنهاء دور الميليشيات والقوى المسلّحة المماثلة، وذلك بهدف حصر استخدام السلاح بيد الدولة. وفي الواقع، لم يتمكّن بريمر من إنهاء دور الميليشيا، وكلّ ما فعله هو حلّ قوّات المؤتمر الوطني العراقي. لكنّ كلّ هذه الجهود المبذولة للسيطرة على حالة انعدام الأمن لم تكن قائمةً على عملية مصالحة حقيقية بين العراقيين. وعوضًا عن بناء صلح حقيقي، أقدمت سلطة التحالف الانتقالية على اتّخاذ قرارات فاقمت انعدام الأمن وعمّقت العنف والتشظّي ضمن العراقيين العرب خصوصًا، لأنّ قرارات بريمر وإدارته لم تتضمّن كردستان لأنّها تتمتّع بحكم ذاتي على الأرض؛ ممّا أسهم في تدهور عملية إعادة الإعمار وتعقيدها. وفي (16 مايس/مايو 2003) أصدر بريمر قرار حلّ حزب البعث لضمان عدم وصول البعثيين إلى السلطة مرّةً أخرى؛ وأدّى هذا القرار إلى طرد كلّ العراقيين البعثيين من المستويات الثلاثة العليا في سلّم المناصب الإدارية لكلّ الوزارات، فأصبح أكثر من (120,000) عراقي مؤهّل وظيفيًا يعانون من البطالة (Phillips 2005, p. 145).

وكانت مقاربة سلطة التحالف الانتقالية في إدارة العراق وإنجاز أهدافها تقوم في المدى القريب على تقسيم العراق وفقًا لما يرتئيه التحالف العسكري؛ فعلى أرض الواقع قام هذا التحالف بتقسيم العراق منذ بداية الأحداث إلى أربعة قطاعات: قطاع الوسط ومركزه بغداد، وقطاع الشمال ومركزه أربيل، وقطاع جنوب الوسط وقاعدته الحلّة، وقطاع الجنوب ومركزه البصرة؛ وذلك حتّى نهاية (تمّوز/يوليو 2003). وكان لكل قطاع إدارته المدنية الخاصّة، بالإضافة لقيادة عسكرية أيضًا، وذلك لإنجاز مسؤولياته على الصعيدين المناطقي والمركزي. وقسّم كلّ قطاع مسؤولياته بين المحافظات للسيطرة على الوضع الأمني وتحديد الاحتياجات والصعوبات عن قرب. وكانت هذه المقاربة تقوم على البنية المؤسّساتية لسلطة التحالف الانتقالية، والتي كانت تتألّف من نوعين من الإدارة، مدني وعسكري، وكانت الإدارة المدنية يقودها مكتب إعادة الإعمار والمعونات الإنسانية (ORHA) أوّلًا، تلته سلطة التحالف الانتقالية، ثمّ آلت القيادة إلى السفارة الأمريكية أخيرًا.

وعلى المستوى السياسي تعهّد بريمر بعقد مؤتمر وطني للقادة السياسيين العراقيين في (تمّوز/يوليو 2003)، لكنّه لم يوضح الهدف من هذا المؤتمر، وما إذا كان من أجل اختيار حكومة انتقالية أو سلطة مؤقّتة محدودة الصلاحيات. لكنّ هذا المؤتمر ألغي، وقرّر بريمر تعيين هيأة استشارية من (25 ـ 30) عضوًا؛ وبرّر اتّخاذه لهذا القرار بخشيته من أن تؤدّي الممارسة المبكّرة للديمقراطية إلى فتح جروح الانقسامات الإثنية والطائفية والسياسية (أي: بين سياسيي المنافي وسياسيي الداخل) العميقة في الجسد العراقي (Diamond 2005, p. 40). وهنالك من حاجج بأنّ بريمر كان يرغب من وراء ذلك بإقناع العراقيين بأنّه سيكون لهم جميعًا أسهم متساوية في هذه العملية (Tripp 2004, p. 548). وكان بريمر لا يثق بالسياسيين العراقيين، كما هو حال إدارة بوش عمومًا، وذلك لما بينهم من تنافس فاقم من العنف وتعقيد الأوضاع. وأصبح من الصعب على الأمريكيين تطبيق قرارهم السابق بتسليم السلطة للمؤتمر الوطني العراقي، لا سيّما بعد ظهور قوًى محلّية جديدة تنافست مع المجموعات السياسية القادمة من المنافي. ولهذا فقد كان هنالك تردّد حقيقي حول من سيحكم العراق وما هو نمط الحكومة التي ستسيطر على العراق وتضمن المصالح الاستراتيجية الأمريكية في البلاد والمنطقة. وفي نهاية المطاف اختار بريمر، بمعونة الأمم المتّحدة، (مجلس الحكم) في (18 تمّوز/يوليو 2003) كعملية لإمساك زمام البلد. وقام هذا التعيين على أساس الصورة المتشظّية التي رسمها سياسيو المنافي ونقلوها حول المجتمع العراقي، والتي أصبحت في ما

بعد الأساس الرئيسي للعملية السياسية الجديدة؛ فلم يجرِ اختيار أعضاء مجلس الحكم على أساس إقليمي يشمل كلّ محافظات العراق، بل وفقًا للانتماءات الطائفية والدينية من أجل تمثيل تنوّع مكوّنات العراق. ومثّل هؤلاء الأعضاء المجموعات السياسية المختلفة التي كانت تعيش في المنافي، وعلى الرغم من افتراقهم وفشلهم في حشد التأييد الشعبي، فلقد كانوا متّفقين على الدور الأمريكي في العراق. وتكوّن (مجلس الحكم) من (25) عضوًا، (13) من الشيعة، و(5) من الكرد، و(5) من السنّة، وعضو واحد يمثّل التركمان، وآخر يمثّل المسيحيين. وأشار أحد استطلاعات الرأي التي أجرتها وزارة الخارجية إلى أنّ (7) أعضاء فقط من مجموع أعضاء مجلس الحكم الخمسة والعشرين كانوا من الأسماء المعروفة بشكل جيّد عند (40 %) أو أكثر من سكّان العراق بغضّ النظر عن رأي الناس بشأنه (Pollack 2006, p. 8)؛ وعكست هذه النتيجة غياب الدعم الشعبي لهذا المجلس، والذي عانى من الضعف بسبب الطريقة غير الديمقراطية لاختياره، والتي أدّت إلى إضعاف شرعيته أيضًا.

وعلى الرغم من أنّ اختيار مجلس الحكم لم يكن ديمقراطيًا، فلقد اعتقدت الأمم المتّحدة بأنّه قرار جيّد؛ وحثّت على تأسيس حكومة انتقالية كحلّ مناسب لإعادة إعمار العراق. وكانت بعثة الأمم المتّحدة في العراق تعتقد بأنّ مقاربة الإدارة المباشرة، سواءً طبّقتها هي أو الأمريكيون، ستكون شديدة الصعوبة، إذ لم يسبق للأمم المتّحدة أن أدارت أيّة منطقة في مرحلة ما بعد الصراع لها ما للعراق من اتّساع في المساحة والتعقيد، فمساحة العراق أكثر من مساحة كوسوڤا بعشرة أضعاف، ومن تيمور الشرقية بخمسة وعشرين ضعفًا. ويضاف إلى ذلك أنّ الأمم المتّحدة اعتبرت أنّ أيّة إدارة أمريكية مباشرة للعراق من المرجّح أنها ستسهم في توليد مقاومة عند الشعب العراقي (Diamond 2005, pp. 55–56). ومن هذا المنطلق جاءت مساعدة الأمم المتّحدة في تأسيس مجلس الحكم.

أطلق تأسيس مجلس الحكم شرارة المعارضة الموجّهة ضدّ مجلس الحكم وخطّة بريمر، وكانت هذه المعارضة تمثّل ما يفضّله السيد السيستاني والسيّد مقتدى الصدر. وقد زعمت سلطة التحالف الانتقالية حينها أنّ مجلس الحكم كان سيؤدّي وظيفتين: تشريعية وتنفيذية، وأن رئاسته ستكون تداولية كما في المنظومة السويسرية (Steele and Whitaker 2003)؛ لكنّ السلطة الحقيقية ظلّت في قبضة سلطة التحالف الانتقالية، بل إنّ قضية الرئاسة كانت محصورة في قلّة من الأعضاء الذين كانوا يترأّسون الأحزاب السياسية التي جاءت من المنافي. ولم يحتوِ مجلس الحكم على القوى السياسية المحلّية الجديدة التي نشأت بعد نهاية الحرب،

ممّا أدّى إلى تفاقم التشظّي بين العراقيين. وفي الوقت نفسه، أوقف بريمر في (حزيران/يونيو 2003) الانتخابات المباشرة للمجالس المحلّية في بعض أجزاء العراق، والتي انطلقت بعد بضعة أسابيع من نهاية الحرب، وعيّنت سلطة التحالف الانتقالية، عوضًا عن ذلك، بعض الزعماء في مناصب السلطات المحلّية (Herring and Rangwala 2006, pp. 109–110). وكان قرار بريمر يرمي إلى بناء دولة قوية ومركزية، يسيطر عليها قادة المنافي، وإلغاء أيّة سلطة أخرى، كسلطات العشيرة والجامع والميليشيا، والتي اكتسبت قوّتها بعد انهيار الدولة.

أمّا على المستوى الاقتصادي فلقد أعاقت الموارد غير الكافية قدرة سلطة التحالف الانتقالية على إعادة بناء العراق، ولذلك منحت إدارة بوش الأولوية لحماية البنية التحتية النفطية، لأنّ إيرادات النفط ستكون المصدر الرئيسي لتمويل عملية إعادة الإعمار. لكنّ تعقيدات عملية إعادة الإعمار جعلت سلطة التحالف الانتقالية بحاجة إلى معونة الأطراف الفاعلة الأخرى، من دول العالم والمنطقة، والتي تردّدت في المشاركة بهذه العملية، فكان البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الطرفين الفاعلين الرئيسيين بعد الولايات المتّحدة الأمريكية. ولدعم إعادة إعمار البنية الاقتصادية أطلق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمجموعة الإنمائية للأمم المتّحدة (UNDG) تقييمًا مشتركًا لاحتياجات العراق، وشكّل هذا التقييم في ما بعد أساس (المؤتمر الدولي للمانحين من أجل العراق) الذي انعقد في مدريد في (تشرين الأوّل/أكتوبر 2003)، وقدّر التقييم الأوّلي احتياجات العراق بحوالي (55 مليار دولار) لعملية إعادة الإعمار.

4. 4. 2. المرحلة الانتقالية (تمّوز/يوليو 2003 ـ حزيران/يونيو 2004)

تعرّض (مجلس الحكم) إلى انتقادات واسعة من العراقيين بسبب الطريقة غير الديمقراطية لتشكيله، وسلطته الرمزية، وطبيعته الطائفية؛ إذ أُدخِلت الطائفية في العملية السياسية بصورة علنية بعد أن كانت غائبة عنها في السابق. ولهذا أدان السيّد السيستاني خطّة بريمر الأولى، إذ كان له هواجسه بشأن طول أمد احتلال الأمريكيين للعراق وجهودهم في تحويل العملية السياسية الجديدة. ونتج عن الموقف المهمّ للسيّد السيستاني والمكوّن الشيعي بروز المعارضة الشيعية لمقاربة سلطة التحالف الانتقالية حتّى في مجلس الحكم. ويضاف إلى ما سبق أنّ جهود الأمم المتّحدة في تشكيل مجلس الحكم أعقبها تعرّض بعثة الأمم المتّحدة للتهميش من قِبل سلطة التحالف الانتقالية. ويروي دايموند كيف أنّ سيرجيو دي ميلو، المبعوث الأممي في العراق الذي أقنع بريمر باعتماد تسمية (مجلس الحكم) ومنح

هذا المجلس حقّ تعيين الوزراء، شعر بأنّ بريمر استغلّه لإضفاء الشرعية على مجلس الحكم فقط، ثمّ أهمله بعد ذلك (Diamond 2005, p. 57). ولقد خلق كلّ ما حدث انطباعًا بأنّ الأمريكيين قرّروا السيطرة على العراق بقوّة ولمدّة طويلة.

عدّلت سلطة التحالف الانتقالية خطّتها ردًّا على المعارضة الداخلية، وللتخفيف من هواجس العراقيين، ولاحتواء الوضع العراقي المعقّد. وفي (15 تشرين الثاني/نوفمبر 2003) صيغت خطّة جديدة قامت على كتابة مسوّدة لقانون أساسي مع نهاية (شباط/فبراير 2004) لنقل السيادة إلى مجموعة منتقاة، يبلغ عددها (200 ـ 500) عضو، ليختاروا تشكيلة وزارية وقائدًا للعراق في (تمّوز/يوليو 2004). ويذكر دوج أنّ هذه الهيأة كان يُراد بها أن تكون مسؤولةً عن قيادة العراق إلى انتخابات ديمقراطية حقيقية في العام (2005) وكتابة دستور جديد (Dodge 2005, p. 34; Morphy 2004). واعتمدت الخطّة على الانتخاب غير المباشر ومنظومة اللجان المحلّية عوضًا عن الانتخابات المباشرة. وحظيت خطّة بريمر الثانية بدعم المجموعات السياسية العراقية الكبرى، إلّا إنّها قوبِلت بالرفض من السيّد السيستاني الذي طالب بانتخابات ديمقراطية كاملة مع نهاية (حزيران/يونيو 2004)، عوضًا عن تعيين الحكومة بالاختيار. وحاول بريمر ومسؤولو سلطة التحالف الانتقالية أن يلتقوا بالسيّد السيستاني لعقد تسوية مباشرة، ولكنّه رفض اللقاء بأيٍّ منهم. ونتج عن ذلك أنّ معظم الأعضاء الشيعة في مجلس الحكم، والذين قبلوا بخطّة بريمر الثانية، انتقلوا إلى دعم السيّد السيستاني في مطالبه؛ إذ كانوا يسعون إلى إضفاء الشرعية على دورهم في العملية السياسية الجديدة من أجل زيادة الدعم الشعبي الذي يوفّره تبنّيهم لموقف السيّد السيستاني، وكانوا يعملون أيضًا من أجل الحصول على بعض السلطات من سلطة التحالف الانتقالية التي كانت تمسك بكلّ سلطات اتّخاذ القرار وصنع السياسات.

وجاء التحدّي الآخر لهذه الخطّة الجديدة من الكرد الذين طالبوا بالموافقة على حقوق خاصّة في القانون الأساسي، والذي تحوّل لاحقًا إلى قانون الإدارة الانتقالية (TAL). وكان ثمّة تحدٍّ إضافي لخطّة بريمر الثانية، وهو كيفية إنجاز الانتقال الكامل؛ إذ كان هنالك الكثير من الأمور التي يجب التعامل معها، لكنّ أهمّها (وهو يتعلّق بالغاية من هذا الفصل) هو كيفية توسيع المشاركة السياسية وإشراك المزيد من العراقيين في العملية، وهي المسألة الجوهرية في الجدل حول الانتخابات (Wright and Chandrasekaran 2004). وتعقّدت هذه التحدّيات مع تدهور الوضع الأمني وإخفاق سلطة التحالف الانتقالية في توفير الخدمات

الرئيسية للعراقيين. وللتعامل مع هذه التحدّيات جميعها وإضفاء الشرعية، توجّهت إدارة بوش مرّة أخرى إلى الأمم المتّحدة والأخضر الإبراهيمي.

كانت المقاربة المتّبعة لتطبيق هذه الخطّة تقضي، على الصعيد السياسي، بتقسيم إضافي للعراق إلى ستّة قطاعات، عوضًا عن القطاعات الأربعة التي طُبِّقت في المقاربة المعتمدة في المرحلة التي تلت الحرب فورًا، وذلك من أجل زيادة السيطرة على العراق. وكانت بنية سلطة التحالف الانتقالية تحتوي على طبقتين للحوكمة بشكل عام: المركز (بغداد)، والأطراف (المحافظات)؛ وكان لكلّ محافظة إدارتها المدنية والعسكرية الخاصّة بها، ولكلٍّ من هاتين الإدارتين ترتيبات وإجراءات خاصّة تختلف عن مثيلاتها المتّبعة في بغداد والمحافظات الأخرى. وكانت هذه الإدارات تتّسم أيضًا بغياب التنسيق والتواصل والانسجام المؤسّساتي (Herring and Rangwala 2006, pp. 98–105). وكانت الترتيبات والإجراءات تحدّدها الظروف الخاصّة لكلّ محافظة. وتطلّبت عملية الانتقال السياسي تسليم المسؤوليات إلى السلطات المحلّية، والتي كانت تتأثّر أيضًا بالترتيبات الخاصّة للإدارات المزدوجة وباحتياجات المحافظات وظروفها. وشدّدت خطّة بريمر الثانية (خطّة 15 تشرين الثاني/نوفمبر) على الحاجة للتركيز على الإدارة المحلّية لسببين رئيسيين: السيطرة على الأمن، وتوفير المزيد من الشرعية للعملية السياسية. ولاحظ الأمريكيون أن سياسيي المنافي الذين عيّنهم مجلس الحكم في المركز يفتقرون للخبرة السياسية والدعم الشعبي، ممّا أحاجهم إلى نقل بعض السلطات المحلّية من أجل السيطرة على حالة السخط على الأمريكيين والمساعدة في إعادة إعمار المناطق المحلّية. وكان من المنتظر من السياسيين المحليين أن يطوّروا تشكيل إدارة محلّية تساعد في ملء الفجوة التي تركها انهيار مؤسّسات الدولة، وذلك بتوفير الأمن والقانون والنظام والخدمات الأساسية. وكانت النتيجة نموًّا في قدرة الزعماء المحلّيين على مقاومة الخضوع لسلطة التحالف الانتقالية والأحزاب السياسية القادمة من المنافي، وذلك بفضل هذه المقاربة التي كانت غايتها إضفاء الشرعية على العملية السياسية، وتلبية مطالب السيّد السيستاني، والسيطرة على السخط العراقي المتزايد وامتصاصه (Herring and Rangwala 2006, p. 112).

قضت الخطوة الأولى من خطّة بريمر الثانية بإعادة تهيئة عشرات المجالس المحلّية التي عيّنها سابقًا القادة العسكريون الأمريكيون أو مسؤولو سلطة التحالف الانتقالية؛ ومن هذه المجالس ما جرى حلّه بشكل كامل ومنها ما أضيف إليه أعضاء جدد وحسب. واعتمدت

المقاربة المتّبعة على القوى المحلّية بشكل رئيسي، مع الاستعانة بما يسهم به أعضاء مجلس الحكم المنتمين للمنطقة المعنية. أمّا الخطوة التالية فقضت باختيار سلطة التحالف الانتقالية وإنشائها للجان تنسيق في كلّ محافظة من المحافظات الثماني عشرة، على أن تتكوّن كلّ لجنة من (15) عضوًا، وذلك كي تعمل هذه اللجان على اختيار أعضاء للجان المحلّية، والتي بدورها تختار مشرّعين للمجلس الوطني الجديد (Wright and Chandrasekaran 2004).

ومن الناحية الاقتصادية، تزايدت حالة السخط بين العراقيين على خطّة بريمر الثانية لإصلاح اقتصاد العراق؛ إذ كان يدعو إلى إصلاحات وفقًا لمبادئ السوق الحرّ، وكانت هذه الإصلاحات تتضمّن خصخصة الاقتصاد، وإغلاق الاستثمارات التي تديرها الدولة، وانفتاح التجارة، وإنهاء الدعم الحكومي (Musings on Iraq 2008, p. 62). واحتاجت الإصلاحات الاقتصادية إلى العون الدولي لدعم عملية إعادة الإعمار والحصول على الموارد الكافية لتمويل هذه العملية المكلفة. ولهذا جاء قرار مجلس الأمن المرقّم (1483) في (مايس/مايو 2003) يدعو إلى مؤتمر للمانحين؛ واحتضنت مدينة مدريد هذا المؤتمر في (تشرين الثاني/أكتوبر 2003)، وأصدر تعهّدًا بتقديم (32 مليار دولار) جاء معظمها على شكل قروض، لا معونات. وكان صدوق النقد الدولي والبنك الدولي، لا الدول، أكبر المساهمين، لأن الولايات المتّحدة الأمريكية، وكما أسلفنا، لم تكن مستعدّة لتشارك العراق مع البلدان الأخرى ولأنّ هاتين المؤسّستين كانتا قريبتين من السياسة الأمريكية الخارجية والأمنية. وجرى استعراض الآلية الدولية لصندوق إعادة إعمار العراق (IRFFI) لمساعدة المانحين في توجيه مواردهم بسرعة وتنسيق دعمهم لإعادة إعمار العراق (Hadad-Zervos 2005, p. 6). لكنّ محدودية هذه المساهمات الدولية دفعت السلطات الأمريكية إلى الإعلان في (كانون الثاني/ديسمبر 2003) عن أنّ التقديم لمناقصات مشروعات إعادة الإعمار تقتصر على المتعاقدين المنتمين للدول المشتركة في التحالف (del Castillo 2008, pp. 211–212). وفي الواقع، جاء معظم التمويل لجهود إعادة الإعمار من مبلغ قدره (19 مليار دولار) في الصندوق العراقي ضمن المصارف الأمريكية، ومن إيرادات النفط العراقي، وليس من الولايات المتّحدة الأمريكية أو المنظّمات الدولية.

وكانت الخطّة العملية المعتمدة في عملية إعادة الإعمار الاقتصادية تتضمّن، وفقًا لتقارير صندوق النقد الدولي، توفير القانون والنظام، وبناء المؤسّسات وتقويتها، وإعادة هيكلة الدين، وتأسيس إطار عمل قانوني وتنظيمي، وخلق فرص استثمارية، وذلك للتشجيع على

ظهور قطاع خاصّ وتوفير فرص العمل. ومن المقاربات التي ركّز عليها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي: خلق قدرة محلّية على التنمية الاقتصادية في قلّة من المدن، بعد أن لاحظا بأنّ التنمية الاقتصادية تميل للحدوث في مستوى البلدات والمناطق الفرعية، وهي أماكن يكون من الأسهل فيها غالبًا تحديد الفرص والتخلّص من القيود التي تقف في وجه الاستثمار. وشجّع هذان الطرفان أيضًا على تأسيس نطاقات اقتصادية استجابةً للحاجة للمحافظة على الأمن وتوفير الخدمات والبنى التحتية الأساسية (World Bank 2004, pp. iii–iv). وبالإضافة لذلك، ركّز البنك الدولي ومنظّمة الأمم المتّحدة والولايات المتّحدة الأمريكية على منظومة للمشروعات، فخلقت هذه الأداة سلسلة من البنى التي عملت بالتوازي مع الحكومة، وأدّى وجود هذه المشروعات إلى خلق بيروقراطية مزدوجة (Ghani and Lockhart 2008, p. 99)؛ وسرت هذه البيروقراطية المزدوجة في شرايين الحكومة المركزية في بغداد والسلطات المحلّية في المحافظات. ويحاجج بركات، بأنّ ما حدث في الواقع هو أنّ التركيز على المشاركة المحلّية، وتقوية القدرات والمعارف والخبرات لدى الأوساط المحلّية، واستثمار هذه القدرات أينما أمكن، كان من شأنه أن يبثّ الحياة في أوصال الاقتصاد المحلّي بعد أن تعرّض للركود بسبب النزاع وخضوعه للعقوبات الدولية طوال أكثر من عقد (Barakat 2003, p. 2).

لكنّ معارضة السيد السيستاني لمنظومة اللجان المحلّية، وإصراره على تنظيم انتخابات ديمقراطية، أجبرت بريمر على تقديم خطّته الثالثة. وأبقت الخطّة الثالثة على موعد تسليم السيادة في (حزيران/يونيو 2004)، لكن من دون تعيين الكيان الذي سيتسلّم السيادة من الأمريكيين (Tripp 2004, p. 549). ووافق السيّد السيستاني، بعد تدخّل بعض السياسيين العراقيين، على أن يمضي مع خطّة بريمر الثالثة لنقل السلطة إذا أعلنت الأمم المتّحدة استحالة عقد الانتخابات بحلول (تمّوز/يوليو)؛ فتوجّب على سلطة التحالف الانتقالية أن تسلّم السلطة إلى حكومة تسيير أعمال إلى أن تسنح إمكانية إجراء انتخابات مباشرة (Wright and Lynch 2004). وكان هذا الأمر يحتاج إلى مساعدة من الأمم المتّحدة، والتي جعلت من إنشاء الحكومة العراقية المؤقّتة شرطًا لتجديد الدور السياسي للأمم المتّحدة في العراق بعد الهجوم على مقرّ بعثتها في بغداد (Diamond 2005, p. 49). وبحلول (شباط/فبراير 2004) كانت الحكومة الانتقالية قد صادقت على الدستور الرئيسي للحكومة المؤقّتة، ودُعِي قانون الإدارة الانتقالي (TAL)، أو الدستور المؤقّت؛ ووضعت هذه الوثيقة أساس الدستور الدائم وحدّدت الميزات الرئيسية للبنية السياسية في العراق، ومنها مثلًا: تبنّي الفدرالية. وبحلول

نهاية (حزيران/يونيو) تمّ اختيار الحكومة المؤقّتة رسميًا لإعلان عودة السيادة وحلّ سلطة التحالف الانتقالية ومجلس الحكم.

4. 4. 3. مرحلة المحافظة على السيادة (حزيران/يونيو 2004 - كانون الأوّل/ديسمبر 2005)

مع إنشاء الحكومة المؤقّتة انتقلت عملية إعادة الإعمار إلى مرحلة أخرى عكست المزيد من الأدوار الموكلة للعراقيين، وذلك ظاهريًا على الأقل؛ إذ استمرّ إمساك الأمريكيين بمعظم السلطات، وذلك لغياب أيّة قوّة عراقية تستطيع السيطرة على الوضع المتفجّر الناتج عن التمرّد والإرهاب والفشل في توفير الخدمات الأساسية. واستُعيض عن بريمر بالسفير جون نيگروپونتي، وحلّ الجنرال كيسي محلّ الجنرال سانچيز على رأس القيادة المركزية (CENTCOM)؛ وكان نيگروپونتي وكيسي متآلفَين ونسّقا جهودهما سويّة على العكس ممّا كان عليه الحال في عهد سلفيهما (Musings on Iraq 2008, p. 85).

أمّا من الناحية السياسية فكانت الأولوية للأمن. وكان على رأس الحكومة المؤقّتة إياد علّاوي، وهو من البعثيين السابقين، والذي شدّد على أهمّية إنشاء القوّات الأمنية وإعادة بناء الجيش العراقي من أجل البدء بإعادة الإعمار؛ وشدّد أيضًا على الحاجة إلى إطلاق عملية مصالحة حقيقية من خلال إعادة دمج البعثيين السابقين وضبّاط الجيش العراقي السابق، إذ كان يرى بأنّه لا يمكن أن يوجد استقرار من دون هذه العملية. لكنّ جهود علّاوي تعرّضت للرفض من سياسيين آخرين، ولا سيّما من الشيعة، أصرّوا على المضيّ في عملية اجتثاث البعث. وقبل علّاوي قانون الإدارة الانتقالية، لكنّه رفض المصادقة عليه، وكان هذا الأمر مؤشّرًا آخر على الانقسامات السياسية الداخلية التي أثّرت على المجتمع العراقي وألحقت ضررًا بالانسجام المجتمعي. وكان القانون والنظام ما يزالان على حالٍ من الضعف، أمّا المهمّة الأهمّ التي أنيطت بالحكومة الانتقالية فكانت التحضير لإجراء الانتخابات بحلول بداية العام (2005). وكان على كاهل الحكومة المختارة أيضًا مهمّة بناء علاقة قوية بالعراقيين من خلال إقناعهم بأنّها كانت تمارس الحكم لمصلحتهم. لكنّ ذلك لم يحدث لأسباب لإدارية وأيديولوجية في الوقت نفسه؛ فعلى الصعيد الإداري: لم تتمكّن من توفير الأمن والنظام والبنى التحتية الأساسية، وعلى الصعيد الأيديولوجي: أخفقت في بناء مشروع وطني يحشد الدعم الشعبي. وكانت الميزة الرئيسية للسياسة العراقية في تلك المرحلة هي دور الأحزاب السياسية المتنافسة التي جاءت من المنافي، والذي كان يتحدّى سلطات المحافظات؛ أمّا

السلطات السياسية المحلّية، القائمة على البنى غير الرسمية كالعشيرة والجامع، فلقد قويت أكثر في تحدّيها للحكومة المركزية وسياسيّي المركز.

وفي (كانون الثاني/يناير 2005)، وعلى الرغم من العنف وانعدام الاستقرار، انتخب العراقيون حكومتهم الديمقراطية الأولى؛ وقاطعها السنّة الذين رفضوا الاشتراك في العملية السياسية كما سنشرح بالتفصيل في الفصل القادم. وفي (مايس/مايو 2005) تمّ تشكيل الحكومة، وكان لغياب المصالحة والإجماع تأثير على هذا التشكيل، إذ فاز تحالف الأحزاب الشيعية بالانتخابات، وسمّى (حزب الدعوة) رئيس الحكومة بينما كانت تسمية الوزراء الرئيسيين من نصيب (المجلس الأعلى). واستغرق تشكيل الحكومة حوالي ستّة أشهر، وذلك بسبب التنافس بين الأحزاب السياسية على الإمساك بالسلطة ولغياب الإجماع الوطني بينها. وانتهى إعداد مسوّدة الدستور الدائم في (آب/أغسطس 2005)، وجرى إقراره باستفتاء شعبي في (تشرين الأوّل/أكتوبر 2005). وورث الدستور الجديد مشكلات قانون الإدارة الانتقالية، وهي: دور الإسلام، ودور الكرد، والفدرالية، وتقسيم السلطات والإيرادات. وكان للدور الشيعي والدور الكردي تأثير في العملية الدستورية، وسعى كلاهما إلى موازنة دور العراقيين الآخرين؛ أمّا السنّة فرفضوا الدستور وصوّتوا ضدّه، وكادوا يتمكّنون من الحيلولة دون إقراره. ثمّ انتُخِبت الحكومة الدستورية في (كانون الأوّل/ديسمبر 2005) بمساعدة الولايات المتّحدة الأمريكية والأمم المتّحدة. وجاء الدستور الدائم ليعكس، كما كان قانون الإدارة الانتقالية، التسويات السياسية بين الشيعة والكرد والأمريكيين، وهو ما عكس بدوره الاحتياجات قصيرة المدى وغايتي نشر الاستقرار والإمساك بالسلطة. ولهذا فإن البنية المؤسّساتية للدولة لم توفّر الاحتياجات بعيدة المدى لعملية إعادة الإعمار وغايتي الديمقراطية والرخاء، ممّا يعني بقاء عملية المأسسة الراهنة على حالها من الضعف والتعقيد.

أمّا على الصعيد الاقتصادي فلم تتحسّن حياة العراقيين، وذلك بسبب الوضع الأمني، والفساد، والمحاباة. وطلبت ستّ شركات أمريكية، سرًّا، أن ترسل عروضها للاشتراك بعقود في العراق، وأرسلت طلبها هذا من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) وإدارة بوش؛ واختيرت هذه الشركات بسبب صلاتها السياسية مع السياسيين الأمريكيين ولما قدّمته من مساهمات في حملاتهم الانتخابية، ومن هذه الشركات: هاليبرتون (التي يترأّسها ديك چيني)، وپارسونز گروپ (التي يترأّسها جيمس مكنولتي) (Coyne 2008, pp. 91–93). وفي الواقع، مارست هذه الشركات أساليب الضغط السياسي على صنّاع القرار في واشنطن لحماية

مصالح شركاتها؛ ولهذا قامت سلطة التحالف الانتقالية بصياغة أحكام تهدف إلى استدامة مصالح هذه الشركات. ولم يجر تطبيق معظم العقود المذكورة بسبب غياب المؤسّسات الحكومية المؤثّرة والضوابط التنظيمية التي تضبط عمل تلك الشركات.

وفي (تشرين الثاني/نوفمبر 2004) وافق نادي پاريس ومجموعة من الدول الدائنة على إلغاء (80%) على الأقلّ من المبالغ التي يدين بها العراق (حوالي 40 مليار دولار) للدول الأعضاء في هاتين المجموعتين. ووصف الإعلام العراقي هذه الصفقة بأنّها «التحرير الثاني»، وكانت الولايات المتّحدة الأمريكية في مقدّمة هذه الدول بإطفائها لكلّ دينها (4.1 مليار دولار)، واستخدمت (352 مليون دولار) في الصندوق الدولي لتسهيل إعادة هيكلة الدين العراقي (IRRFI) لدفع ما تقتضيه الموازنة الأمريكية من تكلفة هذا الإطفاء (United States Department of State 2006, p. 9).

4. 5. عملية إعادة الإعمار وتبنّي الفدرالية

في ما سبق من البحث في عملية إعادة الإعمار يمكننا أن نسلّط الضوء على عدد من النقاط المهمّة؛ إذ بدأت عملية إعادة إعمار العراق في (نيسان/أبريل 2003) بعد نهاية الأعمال القتالية، لكنّها لم تنتهِ حتّى اليوم. وكانت الولايات المتّحدة الأمريكية هي الطرف الفاعل الرئيسي في إعادة الإعمار، لكنّها لم تكن الطرف الفاعل الوحيد. ولم يكن حينها حرب أهلية أو صراع داخلي في العراق، وكانت المؤسّسات الحكومية والإدارية تمتلك الموارد اللازمة للعمل؛ ولهذا فإنّ العراق لم يكن دولة فاشلة.[1] وكان الغزو العسكري الأمريكي هو السبب الرئيسي لانهيار مؤسّسات الدولة في العراق، والتي كانت تمارس عملها على الرغم من تأثيرات الحروب السابقة، والعقوبات الاقتصادية، واستقطابها حول القائد الأوحد. وحدث التدمير الكامل بعد نهاية الحرب بسبب أعمال النهب والحرق واسعة النطاق التي لم تكن

(1) لمزيد من المعلومات حول مفهوم الدولة الفاشلة يمكن الرجوع إلى مقالة ماري مانجِكيان المعنونة (التشخيص، والتدخّل، والعلاج: الرواية المرَضية في خطاب الدولة الفاشلة) (Manjikian 2008). وفيه قدّمت مانجِكيان التعريف التالي للدولة الفاشلة: (هي الدولة التي لا يمكنها أن تنفّذ الكثير من الوظائف التي يُتوقَّع من الدولة تنفيذها، بما فيها: توفير المنافع السياسية لمواطنيها، ومنها: الأمن، والتعليم، والخدمات الصحّية، والفرص الاقتصادية، والرقابة البيئية، وإطار عمل قانوني للنظام ومنظومة قضائية للإشراف عليه، والبنى التحتية الرئيسية كالطرق ومرافق الاتّصالات). راجع أيضًا (Ghani and Lockhart 2008).

القوّات الأمريكية قادرة على إيقافها لافتقارها إلى ما يلزم لذلك من أفراد وتخطيط. وطال النهب أو الحرق كلّ الوزارات (باستثناء وزارة النفط التي تمتّعت بالحماية)، وكلّ الجامعات والمستشفيات والمدارس والمتاحف والمكتبات والمسارح؛ فلم تتبقّ بعد الحرب أيّة مؤسّسة يمكن استخدامها. ولم يكن من الممكن تطبيق مراحل خطط إعادة الإعمار التي تلي الحروب (الإمساك بزمام الأمور، ونشر الاستقرار، والبناء) التي كان من الواجب تنفيذها. وهذه النقاط السابقة جميعها تعدّ من مميّزات عملية إعادة إعمار العراق.

كيف أثّرت الولايات المتّحدة الأمريكية وغيرها من الأطراف الفاعلة في المسارات الرئيسية لعملية إعادة الإعمار ممّا أسهم في تقديم التسويات للعملية السياسية الجديدة وتطوير المساومة الفدرالية؟ لقد رأينا في ما سبق بأنّ مقاربة سلطة التحالف الانتقالية في إعادة بناء العراق ضمّت في الوقت نفسه كلًّا من: (المركزية) بتعيين سياسيي المنافي لضمان تطبيق الخطط الأمريكية، و(اللامركزية) من أجل احتواء القوى السياسية العراقية الجديدة من خلال تقوية الزعماء المحلّيين المعيّنين والسيطرة على حالة الأمن والسخط الشعبي. وفي الواقع، جاءت هذه المقاربة عرَضًا، ولجأت إليها سلطة التحالف الانتقالية بسبب ضغط الوضع العراقي المتدهور، واعتُقِد حينذاك بأنّها أفضل الطرق لحلّ مشكلات العراق. وكان لا بدّ من مقاربة ديمقراطية مشروعة من أجل التعامل مع: التحدّيات الناتجة عن الحسابات الخاطئة في التخطيط لعراق ما بعد الحرب، وغياب التعاون والتنسيق بين وزارة الدفاع ووزارة الخارجية الأمريكيتين (وحتّى مع سلطة التحالف الانتقالية)، والالتزامات السياسية الأمريكية تجاه السياسيين العراقيين وبعض دول المنطقة، وفشل أحزاب المنافي في بغداد بمهمّة تحشيد مكوّنات الشعب العراقي والإمساك بزمامها، وبروز قوى سياسية محلّية جديدة في المحافظات. وأسهمت هذه التحدّيات جميعها في تشظّي السلطة السياسية العراقية من خلال منظومة لتشارك السلطة. وكان لهذا الخليط من المركزية واللامركزية تأثير لم ينعكس في خطط سلطة التحالف الانتقالية ومقارباتها وحسب، بل طال هيكليتها أيضًا.

ولقد نشأت المقاربة المزدوجة التي اتّبعتها سلطة التحالف الانتقالية من الرغبة في التحكّم بنتائج العملية الديمقراطية برمّتها؛ إذ سعت الولايات المتّحدة الأمريكية إلى ضمان أن لا تؤدّي العملية الديمقراطية إلى تحكّم الشيعة بالدولة، لأنّ تحكّم الشيعة بالدولة من شأنه أن يعني تقوية القوى الإسلامية في العراق، ممّا قد يهدّد الاستقرار في المنطقة، لا سيّما إذا كانت إيران هي من يوجّهه. ولتقليص هذه الإمكانية وتصحيح الحسابات الخاطئة،

انتقلت إدارة بوش وسلطة التحالف الانتقالية من إنشاء عراق مركزي قوي إلى الإصرار على منظومة لتشارك السلطة بين المجموعات الرئيسية في العراق: الشيعة، والسنّة، والكرد. وهو إجراء من شأنه المحافظة على وحدة البلاد من خلال ضمان حقّ الكرد بالمحافظة على ما يتمتّعون به من حكم ذاتي والوقوف في وجه أي مبرّر للانفصال الذي سعت الولايات المتّحدة الأمريكية وحلفائها في المنطقة للحيلولة دون وقوعه. ويضاف إلى ذلك أنّ الأمريكيين لم يكونوا يرغبون بظهور عراق مركزي قوي قد يعود إلى تهديد استقرار المنطقة وأمن إسرائيل.

ولشرح كيفية إسهام هذه المقاربة في إنشاء الفدرالية، سنستعين بتحليل تأثيرها في تطوّر المساومة السياسية عبر المسارات الرئيسية لعملية إعادة الإعمار.

الحوكمة والمشاركة: تبنّت سلطة التحالف الانتقالية مقاربة مركزية، ولا سيّما في المرحلة الأولى، لأسباب متنوّعة؛ وكان السبب الأوّل منها هو انهيار مؤسّسات الدولة والحاجة لإعادة بنائها. ويضاف إلى ذلك أنّ السياسيين العراقيين الذين جاؤوا مع الأمريكيين كانوا بحاجة إلى أن يجدوا لهم مكانًا في العملية السياسية باعتبارهم بديلًا عن نظام صدّام، ممّا تطلّب إنشاء سلطات ومناصب تملأ فراغ السلطة. وكان هنالك أيضًا حاجة للمحافظة على وحدة أراضي العراق بإزالة فكرة الدولة الكردية المستقلّة. لكنّ هذه المقاربة تعثّرت بسبب الظروف العراقية الصعبة، وسخط الكرد، والسخط الشعبي من تحكّم سلطة التحالف الانتقالية بالعراق. وكان السياسيون المعيّنون، بجانب ذلك، لا يتمتّعون بالدعم الشعبي اللازم لإضفاء الشرعية على العملية السياسية الجديدة. وفي الواقع، إنّ هذه المقاربة المركزية، والتي دُعِيت بمقاربة «من الأعلى للأسفل»، وفرضتها إدارة الرئيس الأمريكي كلنتون في كوسوڤا والبوسنة، فشلت في هذه الحالات لأنّها تجاهلت الوقائع السياسية الفريدة على الأرض (Hulsman and Phillips 2003, p. 1). وحدث الأمر نفسه في العراق، ونتج عن ذلك أنّ سلطة التحالف الانتقالية اتّجهت إلى اللامركزية للتعامل مع هذه الوقائع والاستجابة للتحدّيات العراقية الفردية. وكان يُفترَض بهذا الانتقال أن يخلق فرصة أخرى لنجاح عملية إعادة الإعمار، ولهذا توجّهت سلطة التحالف الانتقالية إلى إنشاء إدارة محلّية حقيقية عبر الانخراط مع القوى المحلّية، والتي كانت تتمتّع بالمصداقية وقبول الناس.

وكان هنالك تحدٍّ آخر يحدث داخل المجتمع العراقي أثناء تغيير سلطة التحالف الانتقالية لمقاربتها؛ إذ أسهم انهيار مؤسّسات الدول في ترسيخ القوى غير الرسمية، كالعشائر والحسينيات (عند الشيعة) والجوامع (عند السنّة)، فكانت هذه القوى غير الرسمية تطبّق

في مناطقها الواجبات التي تتولّاها الدولة في العادة، كتوفير الأمن والمحافظة على النظام؛ بالإضافة لقيام زعماء العشائر وأئمّة الحسينيات والجوامع بمهمّة التحكيم في المشكلات التي تنشب بين الناس. ولهذا فإنّ انتقال سلطة التحالف الانتقالية من المركزية إلى اللامركزية كان، في الواقع، اعترافًا ودعمًا منها لهذه القوى غير الرسمية ومنحها طبيعةً رسمية من خلال تشكيل المجالس المؤقّتة. وبعبارة أخرى، جرى تمتين هذه القوى على يد الأمريكيين الذين كانوا يفتقرون للإمكانيات اللازمة لمواجهة هذه القوى المحلّية، وذلك لضمان تحقيق الغايات الأمريكية، والتي كان سياسيّو المنافي يجهدون لتحقيقها في المركز.

وأسهم السياسيون العراقيون في بغداد أيضًا بتمتين هذه القوى غير الرسمية، ولا سيّما في المحافظات التي ينحدرون منها، وذلك من أجل كسب الدعم الشعبي الذي من شأنه أن يزوّدهم بالشرعية ويحقّق مصلحتهم الرئيسية، وهي: السلطة. وكانت النتيجة بروز التنافس والنزاع من أجل السلطة بين سياسيي المنافي في بغداد والزعماء المحلّيين في المحافظات، وخصوصًا في المحافظات التي كان يحكمها زعماء محلّيون طموحون، وحدث هذا الأمر في محافظتي البصرة والنجف. ومن جانبٍ آخر، عملت دول الجوار على تقوية سياسيي المنافي والسياسيين المحلّيين سويّةً من أجل استدامة مصالحها في العراق والمنطقة. وكانت هذه الدول تخشى أيضًا من ظهور عراق مركزي قوي قادر على تهديدها، فتبنّت مشروعات طائفية ودينية من أجل إبقاء العراق في حالة اضطراب وإعاقة أيّ جهد للمصالحة قد يؤدّي إلى عراق ليبرالي ديمقراطي مزدهر. وكانت النتيجة أنّ الشيعة بذلوا جهودًا بدعم من إيران لإقامة إقليم جنوبي، وكانت هنالك دعوات بين السنّة لإقامة إقليم سنّي بدعم من المملكة العربية السعودية وتركيا (Fuluji 2012).

الأمن: جاء قرار سلطة التحالف الانتقالية بحلّ الجيش العراقي وكلّ الأجهزة الأمنية أثناء تركيز جهودها على إعادة إعمار مؤسّسات الدولة المنهارة بواسطة مقاربتها المركزية. ولم يكن أيٌّ من الشيعة والكرد يرغب بدور مؤثّر للجيش الذي كان قاسيًا في التعامل معهم. وكان قرار حلّ الجيش وكلّ الأجهزة الأمنية وإفراغ المؤسّسات الحكومية من البعثيين يتناقض مع بناء عراق مركزي قوي وضرورة توفير الأمن والاستقرار. لكنّ غياب الأمن، وضروريات المقاربة المركزية في إعادة بناء مؤسّسات الدولة، تطلّبا إعادة بناء الجيش الوطني كي يؤدّي واجباته في الدفاع عن العراق ضدّ أيّ تهديد محتمل، ولمساعدة القوّات الأمريكية أيضًا في توفير القانون والنظام. ولهذا انخرطت سلطة التحالف الانتقالية في

عملية بناء الجيش الوطني العراقي؛ لكنّ هذا الجيش كان يُراد منه أن يعمل ضمن نطاق محدود معيّن من الإمكانيات والتدريب كي لا يهدّد العملية السياسية الجديدة ودول المنطقة. وفي الوقت نفسه، عملت سلطة التحالف الانتقالية بسبب تزايد سويّة التمرّد، وبالتوازي مع مقاربتها المركزية، على تقوية الميليشيات العشائرية والمحلّية كي تساعدها في توفير الاستقرار والأمن. وفي هذه المرّة أيضًا كان هذا الإجراء يعني تقوية القوى غير الرسمية في المجتمع العراقي ممّن وصلت إلى تسويات فعلية مع سلطة التحالف الانتقالية والحكومات العراقية. وقد أصبحت هذه الميليشيات في وقت لاحق نواة قوّات (الصحوات)، والتي صارت بعدها جزءًا من قوّات الأمن التابعة للدولة. وكان تأسيس هذه الإدارات والقوّات المحلّية من متطلّبات الأهداف الفورية وقريبة المدى، وهي: توفير الاستقرار والأمن والقانون والنظام والخدمات الرئيسية.

وكان هدفا الاستقرار والأمن يتطلّبان أيضًا شمول كلّ العراقيين في حكومة تمثيلية؛ لكنّ المقاربة الخاطئة التي اتّبعتها سلطة التحالف الانتقالية بإفراغ المؤسّسات الحكومية من البعثيين الكفوئين، وكانوا من السنّة عمومًا، لم يكن إجراءً يدعم تشكيل سلطات وطنية تمثيلية ومؤسّسات حكومية وطنية. ولهذا رفض السنّة العملية السياسية وهدّدوا بتقويضها؛ وانضمّ الكثير منهم أيضًا إلى التمرّد، وهو الحافز الذي أجبر سلطة التحالف الانتقالية على الدخول في مفاوضات معهم من أجل إعادتهم إلى العملية السياسية.

العدل والمصالحة: لم تشدّد سلطة التحالف الانتقالية، في مقاربتيها المركزية واللامركزية، على بناء عملية مصالحة حقيقية بين العراقيين من شأنها أن تسهم في حلّ مشكلتي الظلم وانعدام الاستقرار في العراق. وخلق قرار حلّ الجيش والأجهزة الأمنية واجتثاث البعث عددًا هائلًا من الساخطين الذين كان معظمهم من السنّة، كما سنبيّن في موضع قادم؛ فتُرِك هؤلاء السنّة، بعد أن اعتادوا على السلطة، دون رواتب أو معاشات أو منظومة رعاية اجتماعية تمنعهم من الانتقال إلى التمرّد أو التحوّل إلى مقاتلين في صفوف القاعدة بسبب حاجتهم إلى المال. وألقى هذا الأمر بأثر سلبي على التوتّر الطائفي بين الشيعة والسنّة، وذلك لأنّ الكرد كانوا قد انفصلوا عن الدولة العراقية منذ العام (1991) في الأصل. وهكذا، فإنّ سلطة التحالف الانتقالية عمّقت الفجوة بين مكوّنات الشعب العراقي عوضًا عن تجسيرها من خلال العمل على إعادة ضمّ أفراد الجيش العراقي والأجهزة الأمنية والبعثيين. وهذا بدوره لم يؤدّ إلى خلق معارضة للعملية السياسية الجديدة وحسب، بل تسبّب أيضًا بتنمية رؤية

تنزع الشرعية عنها. وانتقل الشيعة والسنّة إلى التقاتل على الإمساك بزمام السلطة. وأدّى رفض السنّة للعملية السياسية إلى ظهور دعوات من بعض القوى السياسية الشيعية إلى خلق منظومة فدرالية تضمن عدم تهميشهم عن السلطة وتمتّعهم بمنظومة حكم ذاتي في الجنوب في حالة عودة السنّة للسلطة في المركز. وبمقتضى هذا الافتراض دعا (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق) إلى تأسيس إقليم جنوبي؛ لكن عندما بدأت العملية الديمقراطية بالتطوّر وبدا أنّ الأغلبية الشيعية في العراق لن تتعرّض للتهميش مجدّدًا، كما هو حال المكونات الأخرى جميعها، خفتت فكرة الإقليم الجنوبي حتّى زالت. وكان للإحباط السياسي لدى السنّة بسبب خسارتهم للسلطة أثر سلبي على موقفهم من العملية السياسية الجديدة التي رفضوا الاشتراك فيها؛ وقوّض هذا الرفض موقعهم في المساومة المؤثّرة في ما يخصّ البنى الدستورية والمؤسّساتية. ودفعهم الإحباط إلى الدعوة لتأسيس إقليم سنّي في ثلاث محافظات عندما أدركوا عجزهم عن السيطرة على العملية السياسية في بغداد. وإذا أخذنا ما سبق بالحسبان فسنتوصّل إلى أنّ محفّزات الأقاليم الفدرالية برزت من رغبة حقيقية للإمساك بزمام السلطة، وليس من اعتقاد حقيقي بالمبدأ الفدرالي باعتباره حلًّا سياسيًا مناسبًا للصعوبات التي يواجهها العراق.

إنّ فشل سلطة التحالف الانتقالية في التشديد على أهمّية المصالحة دفع السلطة الأمريكية التي تلتها، وعلى الرغم من هذا الفشل، إلى الانخراط في جهود لبناء عملية مصالحة وطنية. ويُعدّ إقليم كردستان مثالًا جيّدًا على أهمّية عملية المصالحة؛ إذ لم تُطبَّق قرارات سلطة التحالف الانتقالية على إقليم كردستان لأنّ مؤسّساته لم تتعرّض للانهيار، وذلك بسبب استقلاله عن العراق فعليًا حينذاك. ونجح الكرد في بناء عملية مصالحة خاصّة بهم، ولم تقتصر هذه العملية على الحزبين الحاكمين اللذين تقاتلا طوال سنين، بل شملت أيضًا البعثيين في هذه المنطقة، وذلك تحت شعار «نتسامح ولا ننسى». وضمِن هذا الإجراء مراعاة العدل في صفوف الشعب الكردي في الإقليم، ونتج عنه تجسير فجوة الثقة والولاء بين الناس وحكومة كردستان، ممّا أدّى بدوره إلى دعم نجاح عملية إعادة الإعمار في المنطقة واستقرارها والإسهام في ذلك، وذلك خلافًا لما كان يجري في باقي أنحاء العراق. وكان نجاح عملية المصالحة هو السبب في هذه النتيجة، لأنّه ضمِن وحسّن الثقة بين الجماعات السياسية الكردية وبين الناس. لكنّ هذا الأمر كان يحتاج إلى ضمان حصّة منصفة من السلطة مع المركز من أجل ضمان حصّة منصفة من الإيرادات لتمويل الإقليم وعملية إعادة الإعمار فيه. وعليه، فإنّ

جهود الكرد في الدعوة إلى المنظومة الفدرالية لم تبرز من إثنيّتهم ولغتهم وثقافتهم المميّزة وحسب، بل برزت أيضًا من حاجتهم إلى ضمان استقلاليّتهم الإقليمية وحصولهم على حصّة منصفة من الإيرادات؛ إذ كان من المُعتقَد حينها أنّ المنظومة الفدرالية من شأنها أن تضمن توزيعًا منصفًا للإيرادات، ولا سيّما عند النظر للتوزيع غير المتساوي للموارد الطبيعية في العراق.

وكان الوضع في محافظة الأنبار معاكسًا لما كان عليه في إقليم كردستان ونجاح عملية المصالحة هناك. فسكّان هذه المحافظة من السنّة بشكل رئيسي، وكان أغلبهم من أفراد الجيش العراقي والأجهزة الأمنية في ما سبق، وفقدوا مناصبهم عندما حُلّت، فأصبحت المحافظة مركز نشاط التمرّد وتنظيم القاعدة بسبب غياب عملية حقيقية للمصالحة، ولهذا لم تبدأ فيها أيّة جهود لإعادة الإعمار.

التنمية الاقتصادية: ليس هنالك سوى قلّة من الأدلّة التي تشير إلى حصول تنمية اقتصادية ذات أهمّية في هذه المدّة؛ إذ عملت سلطة التحالف الانتقالية على إنهاء الدور المركزي للدولة في الاقتصاد من أجل الانتقال إلى منظومة السوق الحرّ. ولتحقيق التنمية الاقتصادية توجّب على العراق أن يعيد بناء المؤسّسات على المستويين المركزي والمحلّي كليهما. وكان على الولايات المتّحدة الأمريكية أن تركّز على مساهمة العراق وموارده في إعادة بناء البلد باستخدام مقاربة (من الأسفل إلى الأعلى) بسبب محدودية الموارد وضيق نطاق الانخراط الدولي في هذه العملية، والتي تبيّن في ما بعد أنّها كانت باهظة التكاليف وغير مستدامة (Barakat 2003, p. 2)؛ فكان لا بدّ من إجماع سياسي وعملية حقيقية للمصالحة المجتمعية. وفي أثناء سعي سلطة التحالف الانتقالية لتحسين عملية إعادة بناء المؤسّسات الحكومية في المركز وإعادتها للعمل، كانت تعمل أيضًا على بناء مجالس المحافظات والإدارات المحلية كي تتشارك عبء إعادة الإعمار مع السكّان المحلّيين من أجل تسريع العملية. ولاحظ الأمريكيون بعد أشهر قليلة من نهاية الحرب بأنّ عملية إعادة إعمار العراق ستكون صعبة ومكلفة، لكنّ سلطة التحالف الانتقالية لم تضمن حدوث تعافٍ اقتصادي حقيقي، لأنّه لم يكن هنالك عروض حقيقية للعقود تحتوي على شروط أو مواصفات أكيدة لإنجاز المشروعات. وفازت الشركات الأمريكية الكبيرة، من أمثال هالبرتون، بعقود مرتفعة الأسعار، وأوكلت تنفيذها إلى عدد من المتعاقدين المحلّيين بأسعار منخفضة عند مقارنتها بالأسعار السابقة. وفشا الفساد بين الأمريكيين والعراقيين

بسبب غياب سلطة فاعلة تدقّق في قانونية العقود ونوعية تنفيذ المشروعات. وحصلت المقاربة اللامركزية على دعم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لأنّها تساعدهما على تنفيذ مشروعاتهما الاقتصادية، وتوفير الأمن في المناطق المعنية، وزيادة التنافس بين المستويات الحكومية، وتثبيط الفساد، وكذلك المحافظة على التلاحم الوطني (Hankla 2008, p. 633).

أسهم العمل على الركائز الأربع لعملية إعادة الإعمار التي سلف ذكرها، وبالرغم من طبيعتها المتخبّطة في البداية، بإعطاء شكل للعلاقات بين المستويات الحكومية من خلال وجود القوّة المركزية والقوى الإقليمية والمحلّية. وأصبح الدمج بين القوى المحلّية والنزعة الإقليمية أحد الميزات السياسية في العراق، والتي لا يمكن غض النظر عنها، بل لا بدّ من إدخالها في العملية السياسية الجديدة. وعليه، جاء العزم على بناء المنظومة السياسية الجديدة بالاستناد إلى منظومة لتشارك السلطة من أجل انتقال سياسي سريع وخالٍ من الإشكاليات، ومن أجل سبب آخر هو توفير الشرعية التي تحتاج إليها كي تأتي متوافقةً مع مصالح الأطراف الفاعلة.

ويرى هامري وسوليڤان بأنّ العمل على هذه الركائز الأربع كان من اللازم دمجه لضمان نجاح عملية إعادة الإعمار؛ لكنّ هذا العمل لم يكن مدمجًا في العراق، بل كان متشظّيًا في الواقع؛ وعلى سبيل المثال: كان العمل في الجانب الأمني غير مدمج في عملية المصالحة، والتي لم تنل اهتمامًا حقيقيًا. وعلى الرغم من أنّ معظم الكتابات التي تتناول عملية إعادة إعمار الدول في مرحلة ما بعد الحرب تركّز على أولوية الأمن في إطلاق عملية إعادة الإعمار التي تلي النزاعات، فأنا أرى بأنّ الحالة العراقية كانت تقتضي تقديم عملية المصالحة على الأمن من أجل بناء الإجماع السياسي الذي يعدّ عاملًا ضروريًا في استقرار العملية السياسية. ولقد أدّى إخفاق عملية المصالحة إلى تنافس سياسي على السلطة بين المكوّنات العراقية الرئيسية، وبين القوى السياسية في بغداد، وبين القوى الإقليمية والمحلّية في المحافظات. وبالنتيجة، كان التنافس على السلطة هو السبب الرئيسي لتطوير مقاربة المساومة في العملية السياسية الجديدة، والتي خلصت إلى إنشاء الفدرالية العراقية.

الخلاصة

يرى جيمس دوبِنز[1] بأنّ عملية إعادة إعمار العراق لم تقم على أساس الخبرات الأمريكية السابقة مع إعادة البناء في مرحلة ما بعد الحرب، كما حدث في البوسنة وكوسوفا، أو خبرة وزارة الدفاع الأمريكية في بناء الدولة في ما بعد الحرب العالمية الثانية؛ إذ عمد الأمريكيون إلى إنشاء بنية جديدة كلّيًا من خلال نقل الصلاحيات من وزارة الخارجية إلى وزارة الدفاع في ما يخصّ قضايا لم يسبق لوزارة الدفاع قطّ أن تتحمّل المسؤولية عنها في ما مضى (Phillips 2005, p. 126). ومع ذلك، يمكننا أن نضيف إلى ما سبق أنّ هذه البنية الجديدة كلّيًا اتّخذت شكلها بتأثير الظروف العراقية أيضًا، وهي ظروف تأثّرت بالمنظومة الدولية الجديدة والحرب على الإرهاب.

وثمّة دليل واضح في كلّ أرجاء هذا الكتاب على أنّ عملية إعادة الإعمار أدّت إلى تشظّي السلطة السياسية بين العراقيين، ممّا أسهم في تطوير التسويات والمساومات باعتبارها المقاربات الوحيدة للمضيّ في عملية هيكلة وتفعيل العملية السياسية الجديدة. وقد وضعت مقاربة سلطة التحالف الانتقالية، المتمثّلة في الانتقال من المركزية إلى اللامركزية، أساس دور أكثر تأثيرًا للقوى المحلّية في العملية السياسية. وبما أنّ كلًّا من الشيعة والكرد كانا في موقعين أقوى من غيرهما من المجموعات، فالشيعة يشكّلون الأغلبية والكرد يتمتّعون باستقلال فعلي طوال اثنتي عشرة سنة خلت، كانت هاتان المجموعتان أقدر على عقد تسوية. وكانت هذه التسويات مضمّنة في الركائز الرئيسية التي تضافرت جميعًا لتقديم الفدرالية إلى العراق.

وتعمّقت الاختلافات المجتمعية والثقافية والدينية داخل المجتمع العراقي بسبب الإخفاق في بناء عملية حقيقية للمصالحة، وهو إجراء ضروري لبناء الثقة بين العراقيين. إذ تعثّرت عملية إعادة الإعمار في إنجاز أهدافها المرجوّة، والتي كانت أهدافًا أمريكية في الأساس، لغياب التلاحم المجتمعي. وأسهمت المقاربة الاعتباطية التي اتّبعتها سلطة التحالف الانتقالية في تفويض القوى المحلّية بالسلطات السياسية والأمنية والاقتصادية من أجل هدف

(1) أشرف دَبِنز على جهود الإغاثة وإعادة الإعمار في الصومال وهايتي والبوسنة وكوسوفا لصالح الولايات المتّحدة الأمريكية في عهد الرئيس كلنتون؛ وكان يعتقد بأنّ من الخطأ إيكال مسؤولية إعادة إعمار العراق إلى وزارة الدفاع الأمريكية لأنّها لم يسبق لها قطّ أن تتولّى مسؤولية عملية إعادة الإعمار في أيّ مكان. وللاستزادة يمكن الرجوع إلى (Peters 2004).

تسريع نشر الاستقرار وإضفاء الشرعية على عملية التحوّل السياسي. وعمل الأمريكيون على إنشاء نطاقات سلطة في المحافظات الخمس عشرة، وفي المنطقة الخضراء، وبين الزعماء العشائريين والدينيين. وبالنتيجة، صار لزامًا على العملية السياسية وعملية إعادة بناء المؤسّسات الحكومية، والتي كانت العملية الرئيسية لبناء النظام الليبرالي سياسيًا واقتصاديًا ومجتمعيًا، أن تأخذ بالحسبان هذه الوقائع الجديدة وأن تشركها في العملية من أجل دعم بنى الدولة الجديدة وبثّ الاستقرار فيها. وبالتالي، أثّرت النزعة الإقليمية والتنافر الاجتماعي في العملية السياسية ودفعتها إلى تبنّي منظومة لتشارك السلطة باعتبارها المنظومة الوحيدة التي لاءمت الواقع العراقي؛ ممّا أدّى بدوره إلى تقديم منظومة فدرالية.

لقد بيّنت المناقشة التي احتواها هذه الفصل كيف تحكّمت المساومة السياسية بالعملية السياسية فانتهى بها الحال لتكون عملية سياسية فدرالية. وهذه النتيجة تزوّدنا بفهم شامل لكيفية تأسيس الفدرالية العراقية. ولكي نفهم ونتحرّى (كيف) تحوّلت المساومات السياسية إلى مساومة دستورية فدرالية، فسنبحث في الفصل القادم العملية الدستورية في العراق ودستور العام (2005)؛ وبهذا ننتقل إلى القسم الثاني من عنوان هذا الكتاب، وهو (أداء) الفدرالية العراقية.

الفصل الخامس

العملية الدستورية، والدستور، والدستورانية في العراق

مقدّمة

قدّمنا في الفصول الثاني والثالث والرابع من هذا الكتاب شرحًا واضحًا للكيفية التي أنشئت بها الفدرالية في العراق، حيث جمعت هذه الفصول العوامل النظرية والعملية التي مكّنتنا من شرح الظروف المعقّدة التي أحاطت بتشكيل الفدرالية العراقية، ولذلك أصبح بإمكاننا في هذا الموضع أن نكون أقدر على التقييم الكامل للطبيعة الحديثة لهذا النموذج الفدرالي الجديد.

ولكي نستمرّ بالعمل على الجوانب التاريخية والمنطقية للفدرالية العراقية الحالية، ولكي نفهم طبيعة وتأثير المساومات السياسية التي تكتنفها العملية السياسية العراقية، فسيركّز هذا الفصل في الأساس على عملية صياغة الدستور ونتيجتها، أي: على البنية الدستورية في العراق. ولهذا فإنّ الإرادة السياسية التي وجّهت عملية كتابة الدستور يجب البحث فيها لنتمكّن من فهم الغاية الرئيسية التي تقف خلفها. وعندما نتحرّى في هذا الجانب بعينه فإنّنا نوفّر بذلك جواب الجزء الثاني من سؤال هذا البحث، وهو: لماذا اختار العراق الفدرالية؟

أقرّت ديباجة الدستور العراقي بأنّ الشعب العراقي يتطلّع «بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتّحادي [أي: فدرالي] ديمقراطي تعددي» وأنّ هذا النظام يؤمّن «احترام قواعد القانون وتحقيق العدل والمساواة» و«إشاعة ثقافة التنوّع» (Iraqi Constitution 2005, p. 2). وإذا أخذنا هذه الأفكار السياسية الفدرالية المعيارية بالحسبان يتّضح لنا أنّها صُمِّمَت من أجل تحقيق أهداف محدّدة على المديين البعيد والقريب كليهما؛ ولذلك فإنّ الدستور الجديد يمكن اعتباره، وبطرائق كثيرة، بمثابة طموح، وسيتناول هذا الفصل ما يُفهَم على أنّه غاية رئيسية لهذا

الدستور. وبعبارة أخرى: إنّ مسألة غاية هذا الدستور ستمكّننا من التحديد الدقيق لما يدّعيه، وما يمثّله، وطبيعة شرعيته.

وعمومًا يمكن القول بأنّ الدستور يهدف إلى هيكلة الشؤون السياسية والاقتصادية والقانونية والمجتمعية على نحو يحسّن من وضع السلم والاستقرار والازدهار في الدولة الجديدة. وسأحاجج بأنّ عملية صياغة الدستور أنتجت دولة فدرالية في الحالة العراقية، وهي دولة ليبرالية ديمقراطية من الناحية الرسمية نظريًا، إلّا إنّ من المرجّح أنّها لا تتمتّع على الصعيد العملي بالاستقرار ولا الازدهار. وكان يُراد بعملية تشكيل الدولة الفدرالية أن تعيد بناء الدولة على نحو لا يؤدّي إلى استمرار بنيتها السابقة، بل السعي للاستعاضة عنها بدولة فدرالية لا تشبه ذلك النوع من الدولة الحديثة الذي تطوّر في العراق بعد العام (1921). ففي هذه المرّة جرى تصميم الدولة عمدًا للاعتراف بتعدّدية العراق واحترامها، والموازنة بين احتياجات الأغلبية والأقلّية، وتوفير حقوق وواجبات متساوية، وتنمية منظومة فاعلة لتشارك السلطة.

ولذلك فسوف يناقش هذا الفصل ثلاثة عناصر رئيسية: الأطراف الفاعلة التي اشتركت في العملية الدستورية، والغايات المحدّدة لهذه الأطراف، والدوافع التي تقف خلف هذه الغايات. وعندما يرد كلّ واحد من هذه العناصر فسنبحث فيه وفقًا لثلاث مراحل رئيسية للعملية الدستورية: قانون المرحلة الانتقالية، والدستور الدائم، والتعديل الدستوري الرئيسي الأوّل. وسيمكّننا فهم هذه العناصر الثلاثة من خلال المراحل المختلفة للعملية الدستورية من توضيح المصالح السياسية المختلفة التي حفّزت تبنّي الفدرالية ومنظومة لتشارك السلطة في العراق، والنتائج المختلفة لهذه العملية. وسيمكّننا التحليل الوارد أيضًا من العودة في موضع تالٍ إلى المضامين النظرية المترتّبة في ما يخصّ النظرية الفدرالية الكلاسيكية (وهو ما سيكون إحدى النتائج التي ستخلص إليها هذه الدراسة).

وبناءً على ما سبق، ستتضمّن بنية هذا الفصل:

- فهم الظروف المحيطة بالعملية الدستورية.
- شرح عملية صياغة الدستور من خلال مراحلها الثلاث.
- مناقشة النتائج الكلّية للعملية الدستورية التي أنتجت بنية دستورية خاصّة.

5. 1. العملية الدستورية

الدستور، كما يصفه كْرِم، هو قانون نتج عن قرار سياسي ينظّم تأسيس الحكم السياسي وممارسته؛ ويحاجج كْرِم أيضًا بأنّ فكرة الدستور نفسها تطوّرت من المستوى التجريبي إلى المستوي المعياري لتكون الشرط الذي يحدّده القانون العمومي (Grimm 2004, pp. 1–2). وفي الواقع، إنّ عملية صياغة الدستور تُعَدّ خطوةً حاسمةً على الطريق الذي يحدّد طبيعة بناء الدولة والأمّة؛ ومن المفترَض بها اليوم أن تنتج تصميمًا مؤسّساتيًا بعيد النظر وشديد الاحترافية لدولة تقوم على حكم القانون؛ فهي تمثّل اهتمامات الناس ووعيهم ورغبتهم بحماية الدولة واستقرارها بواسطة حكم القانون. وهذه اللحظة الخاصّة قد تنشأ، كما ترى المدرسة الفلسفية الغربية، من الداخل عندما يتوفّر تاريخ للنزعة الدستورية، أو عندما يدرك الناس الحاجة إلى إنشاء الدولة أو تنظيمها أو إعادة تنظيمها، أو قد تنشأ هذه اللحظة من الخارج بتأثير القوى الأجنبية، سواءً كانت محرِّرةً أم محتلَّة. لكنّ أيًّا من المقدّمتين المنطقيتين السابقتين لم يتوفّر في العراق. فعلى الصعيد الداخلي كان العراقيون محرومين من أيّة فرصة للتفكير السياسي بإعادة تنظيم الدولة خلال حكم البعث وبعد إسقاطه، وذلك لأسباب رئيسية أربعة، وهي: القمع والوحشية اللذين مارسهما حزب البعث تجاه من ينافسه على الحكم؛ والعقوبات الاقتصادية التي فُرِضت على العراق بعد العام (1991) وتسبّبت بانتشار الفقر على نحو واسع؛ وغياب الطبقة الوسطى؛ وانهيار الدولة وما تلاه من تحدّيات أمنية بعد العام (2003). وقد جعلت هذه الأسباب مجتمعةً من البقاء على قيد الحياة الرغبة الأساسية لمعظم العراقيين؛ أمّا من انخرط منهم في جماعات المعارضة فأصبحوا الأطراف المؤثّرة الرئيسية في العملية السياسية وفي صياغة الدستور بعد العام (2003)؛ لكنّ الخصومات القديمة كانت متفشّية بينهم، بالإضافة إلى التشتّت العميق الذي كانت تعاني منه المعارضة قبل ذلك، ولهذا لم يتوفّر إجماع واسع على مشروع وطني لمستقبل العراق بين جماعات المعارضة يمكنه أن يؤازر عملية صياغة الدستور.

ويمكن تلخيص العوامل الرئيسية التي ميّزت السياسة العراقية في هذه الحقبة بنقاط ثلاث؛ وأوّلها أن المصالح الشخصية للأحزاب والتزاماتها الأيديولوجية بين جماعات المعارضة (الإسلاموية، والقومية، والشيوعية، والليبرالية العلمانية) تغلّبت على المصلحة الوطنية. وكانت هذه الاختلافات الأيديولوجية متجذّرة في التنوّعات الطائفية والإثنية ضمن المجتمع العراقي. وعلى سبيل المثال: كان (حزب الدعوة) و(المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق)

يمثّلان الشيعة في الأساس، والحركات القومية العربية تمثّل السنّة بشكل رئيسي، و(الحزب الديمقراطي الكردستاني) و(الاتّحاد الوطني الكردستاني) يمثّلان الكرد. ولا شكّ في أنّه كانت هنالك جماعات متعدّدة الطوائف والقوميات، كـ(الحركة الملكية الدستورية) و(الحزب الشيوعي)، إلّا إنّ العملية السياسية في حقبة ما بعد العام (2003) أثبتت أنّ هذه الجماعات لم تكن مؤثّرةً في المجتمع العراقي بعد أن جرى تحشيده في مسارات دينية وطائفية بسبب سياسات حزب البعث. وقد أدّى هذا الأمر إلى تعقيد إمكانية التوصّل إلى إجماع وطني على مشروع وطني موحّد بعد زوال نظام صدّام. وللتعامل مع هذا الواقع جرى تشكيل المؤتمر الوطني العراقي بمباركة من الولايات المتّحدة الأمريكية لجمع جماعات المعارضة المتباينة وتوحيد عملها وجهودها للإطاحة بنظام صدّام.

لكنّ كلّ جماعة من الجماعات الستّ الرئيسية الممثّلة في المؤتمر الوطني العراقي (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، والحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتّحاد الوطني الكردستاني، والوفاق الوطني العراقي، والحركة الملكية الدستورية، والمؤتمر نفسه[1])، استمرّت بالعمل بشكل منفصل ومستقلّ، وكان السبب الأوّل لهذا الأمر غياب الثقة المتبادلة بينها، والسبب الثاني هو أنّ رئيس المؤتمر أحمد الچلبي لم يكن يحظى بالقبول بين كلّ جماعات المعارضة، إضافةً إلى أنّه لم يتمكّن، باعتباره زعيمًا، أن يجمع المعارضة على أجندة موحّدة. وعلى سبيل المثال: رفض (المجلس الأعلى) أن يشارك في أحد مؤتمرات المعارضة لأنّ الحزب الشيوعي كان ممثّلًا فيه (Al-Shabender and Al-Somiedai 2012)؛ ولم يرسل (حزب الدعوة) و(المجلس الأعلى) سوى مراقبين إلى مؤتمر ڤيينّا في العام (1992) بسبب شكوكهما بالنفوذ الغربي وتحفّظاتهما التقليدية بشأن العمليات المشتركة مع الجماعات العلمانية (Gunter 1999, pp. 137–138). ورفضت هاتان الجماعتان فكرة الأمريكيين بالتدخّل العسكري بعد العام (2001) وفضّلتا ثورة عراقية من الداخل لإسقاط نظام صدّام حسين. واستمرّ (حزب الدعوة) على موقفه إلّا إنّ (المجلس الأعلى) قبل بالدور الأمريكي، لكنّه لم يفعل ذلك إلّا بعد أن لاحظ استحالة تغيير النظام من الداخل بسبب وحشية نظام صدّام في إخماد التمرّد، كما حدث بعد انتفاضة العام (1991)، ولما له من

(1) كان المؤتمر الوطني العراقي في أوّل أمره هيأة تنسيقية تجمع أحزابًا متعدّدة بالإضافة لما لزعيمه، أحمد الچلبي، من مواقف وأنصار تعكس صورة حزب مستقل، وانتهى بعد ذلك دور الهيأة التنسيقية واستمرّ المؤتمر الوطني باعتباره حزبًا بقيادة الچلبي كباقي أحزاب المعارضة العراقية.[المترجم]

قبضة قوية تسيطر على الجيش والأجهزة الأمنية، إضافةً إلى أنّ الحروب والعقوبات الاقتصادية ألحقت أضرارًا شديدة بالمجتمع العراقي، فضعفت قدرته على إطلاق تغيير سياسي. وكانت الجماعات الكردية تركّز في الأساس على المحافظة على ما لديها من شبه ـ دولة، وأعدّ (الحزب الديمقراطي الكردستاني) مسوّدة الدستور الكردي، والذي أنشأ نظامًا فدراليًا فضفاضًا يقوم على الإثنية والأقلمة عمومًا، وذلك في (نيسان/أبريل 2002) وقبل بضعة أشهر من (مؤتمر لندن للمعارضة العراقية) الذي انعقد في (تشرين الثاني/نوفمبر 2002)؛ وكان يُراد من هذا الدستور إحراز بعض التأثير على الجماعات الأخرى قبل صدور البيان الختامي للمؤتمر، وخصوصًا بعد علم الجماعات الكردية بأنّ المؤتمر القادم قد يكون آخر مؤتمرات المعارضة قبل البدء بالعمل العسكري.

وإلى جانب ما سبق، كان تشظّي المعارضة يصاحبه تنافس على القيادة ونسب التمثيل في مؤسّسات المعارضة التي أنشأها (المؤتمر الوطني العراقي).[1] ومن أوضح الأمثلة على ذلك: التنافس بين أحمد الچلبي وإياد علّاوي على قيادة المعارضة، والذي أصبح أحد الأسباب الرئيسية لعجز المعارضة عن تشكيل جبهة موحّدة (Allawi 2007, p. 52). وكذلك كانت الحرب الأهلية بين الحزبين الكرديين، (الحزب الديمقراطي الكردستاني) و(الاتّحاد الوطني الكردستاني)، في المدّة (1993 ـ 1998) قد نشبت بسبب التنافس على التحكّم بالمنطقة الكردية بعد حرب الخليج الأولى في العام (1991). وأدّت هذه الحرب الأهلية أيضًا دورًا في إضعاف المعارضة وقدرتها على تشكيل إجماع وطني. وفي الواقع، يمكن لهذا التنافس أن يفسّر غياب القيادة المؤثّرة التي يمكنها أن تجمع شمل كل الجماعات المعارضة. ولقد أبرز مايكل گونتر هذه الحقيقة عندما أعلن أنّ جماعات المعارضة العراقية، والتي يصل تعدادها إلى العشرات، تفتقر إلى دور القيادة الفاعلة التي تستطيع الاستعانة والتحكّم بالأساليب التي تؤدي إلى الاعتراف بحقوق الانتفاضة والمعارضة، وتمثيل المعارضة أمام مؤسّسات منظّمة الأمم المتّحدة وصنّاع القرار (Gunter 1999, p. 138).

وأسهم الدعم الدولي ودعم دول المنطقة لجماعات المعارضة في تشتّتها أيضًا. فلقد كانت وحشية نظام صدّام في قمع معارضيه سببًا أجبرها على مغادرة العراق والإقامة في دول

(1) قدّم (المؤتمر الوطني العراقي) الإطار المؤسّساتي للحكومة العراقية المؤقّتة التي يُفترَض بها أن تحلّ محلّ نظام صدّام المهزوم بعد العام (1991). وسأناقش تشكيل هذه المؤسّسات في الفصل القادم باعتباره أساسًا للمؤسّسات الحكومية الحالية في العراق.

الجوار، كسوريا وإيران في الثمانينيات، وكالسعودية والأردن وتركيا ولبنان في التسعينيات، والعمل من هناك ضدّ نظام البعث. ولم تكن المصلحة الرئيسية لهذه الدول تتطابق مع هدف إسقاط النظام الذي سعت إليه جماعات المعارضة، بل كانت تريد عراقًا ضعيفًا لكنّه موحّد، وتجريده من قدرته على تهديد المنطقة أو إثارة الأزمات فيها (Rabil 2002, p. 14). ولذلك مارست دول المنطقة النفوذ على جماعات المعارضة العراقية كي تدفعهم إلى التكيّف مع مصالحها وسياساتها الوطنية الخاصّة بها. وهذا الدافع ينطبق بشكل متساوٍ على كلّ من الولايات المتّحدة الأمريكية والمملكة المتّحدة بعد العام (1991)، إذ قامتا حينذاك أيضًا بدعم تجمّع المعارضة من أجل مصالحهما الخاصّة، وهي: إسقاط نظام صدّام، والمحافظة على الاستقرار في الشرق الأوسط لحماية صادرات النفط إلى الغرب وحماية إسرائيل؛ وسعى كلاهما إلى توحيد جماعات المعارضة من خلال دعم تشكيل (المؤتمر الوطني العراقي) في العام (1992) كمظلّة تجمع هذه الجماعات التي ستضع بنية المبادئ والمؤسّسات السياسية الرئيسية لعراق ما بعد صدّام؛ لكنّهما مارسا النفوذ أيضًا على هذه الجماعات من خلال دعم من يفضّلانه من نخبة الأطراف الفاعلة وعبر الدعم المالي، وعلى سبيل المثال: علّقت الولايات المتّحدة الأمريكية دعمها للقادة السياسيين الشيعة بسبب نفوذ إيران على بعضهم ولتردّدهم في القبول بالدور الأمريكي في استراتيجية تغيير النظام، وهو ما حدث لحزب الدعوة والمجلس الأعلى، ولهذا فلم تتدخّل إدارة بوش الأب في العراق بدعم الانتفاضة الشيعية في الجنوب في العام (1991) حين دعا بوش الشعب العراقي إلى الثورة على صدّام، وانتهى الأمر بسحق صدّام للانتفاضة. أمّا على الجانب الآخر فقامت الولايات المتّحدة بحماية الانتفاضة الكردية في العام نفسه بإنشاء «منطقتا حظر الطيران»، إذ تعاطف الأمريكيون مع الكرد بسبب ما تعرّضوا له من انتهاكات تاريخية ولأنّهم دعموا الدور الأمريكي في العراق؛ لكنّ الأمريكيين لم يتدخّلوا لإيقاف الحرب الأهلية الكردية، والتي انطلقت في العام (1993) عندما كانت القوّات الأمريكية على أرض كردستان لحماية الكرد من صدّام، وكان امتناعهم عن التدخّل في الحرب الأهلية سعيًا منهم أيضًا إلى السيطرة والتأثير على طموحات الكرد الاستقلالية. وبالإضافة لذلك، قلّص الأمريكيون دعمهم المالي من (40 مليون دولار) بعد العام (1991) إلى (20 مليون دولار) لسببين هما الفساد وغياب النتائج. ولم يقتصر الأمر على ذلك، فالاضطراب الذي كان سائدًا في الولايات المتّحدة بين وزارة الخارجية ووكالة الاستخبارات المركزية (CIA) ووزارة الدفاع حول المقاربة الملائمة لإسقاط صدّام استمرّ بعد التدخّل

العسكري ليطال عملية إعادة الإعمار كما أشرنا في الفصل السابق؛ وكان لهذا الاضطراب تأثير سلبي على تناغم جماعات المعارضة وعملها. وكانت النتيجة المزيد من إضعاف هذه الجماعات على يد التدخّل الخارجي وتدخّل دول المنطقة، وأصبح التوصّل إلى الإجماع في ما بينها أكثر صعوبةً حتّى بعد إزالة صدّام، وهذا ما كشفته العملية الدستورية. وقد أشار كنعان مكّية، وهو من شخصيات المعارضة الليبرالية الديمقراطية، إلى أنّ المعارضة لم يكن من السهل التعامل معها دائمًا، وذلك لأنّها احتوت عناصر تقليدية وحديثة متنوّعة من المجتمع العراقي، وكانت مشتّتة وميّالة إلى الصراع في ما بينها (Makiya 2003, p. 7).

أمّا على الصعيد الخارجي فلم تتمكّن الولايات المتّحدة الأمريكية من فرض بنية دستورية على العراق على النحو الذي فعله المجتمع الدولي في البوسنة، وذلك لعاملين: أوّلهما أنّ حرب العراق في العام (2003) لم تقم على مبرّرات مصلحة الأمن الوطني والحرب على الإرهاب، والتي قامت عليها استراتيجية الأمن في الولايات المتّحدة؛ إذ كان المحافظيون الجدد، والذين كانوا مهندسي هذه الاستراتيجية، يعتقدون بأنّ استخدام القوّة العسكرية الأمريكية يجب أن لا يقتصر على تحسين أمن أمريكا وحسب، بل يجب أن يكون لفرض إجراءات مصمّمة لإعادة تشكيل العالم وفقًا للشكل الأمريكي واستدامة الاستفادة من نفط الشرق الأوسط (Phillips 2005, p. 56). ويحاجج فيلدمان بأنّ هنالك ثلاثة أنماط للدول التي تنتج الإرهاب: الدول التي تصدّر الإرهاب بتقديم الدعم المالي لجهات خارجية؛ والدول التي يمنعها ضعفها عن كبح الإرهاب؛ والدول التي تقوم على نحو غير متعمّد بإنتاج الإرهاب والإسهام فيه بسبب افتقارها للشرعية (Feldman 2004, p. 137). ويحاجج فيلدمان بأنّ العراق كان «دولة قوية» وأنّ الغزو العسكري في العام (2003) خلق دولة ضعيفة أو لم يترك أيّة دولة على الإطلاق، ممّا أوجب على الولايات المتّحدة أن تنخرط في عملية إعادة بناء الدولة، ولكن بأهداف تختلف عن أهداف ما قامت به في السابق من عمليات مماثلة؛ فالعملية الجديدة جاءت مصمَّمةً على نحو يراد به بناء دولة مستقرّة (إلى درجة مقبولة) وتتمتّع بالشرعية والديمقراطية، عوضًا عن دولة غنية رأسمالية مزدهرة مستقرّة دون أن تكون ديمقراطية بالضرورة (pp. 7–19). وبعبارة أخرى، تلاقت أهداف الاستراتيجية الأمنية الأمريكية مع ظروف وأهداف العملية الجديدة لبناء الدولة في قضية خلق دولة تتمتّع بالشرعية قبل أيّ شيء آخر. وبالنتيجة، كانت المقاربة الإجبارية في العراق تقتضي مخالفة عملية إضفاء الشرعية والديمقراطية الليبرالية التي سعت الاستراتيجية الأمنية والعملية الجديدة لبناء الدولة من أجل إنجازها؛ وذلك إضافةً

إلى أنّها تقوم أيضًا بإضعاف شرعية العملية السياسية الجديدة في أعين العراقيين، وهذا يعني خلق دولة تنتج الإرهاب. وعليه، يمكننا أن نفهم السبب الذي جعل الأمريكيين يبدون اهتمامًا شديدًا بتوحيد موقف جماعات المعارضة، ولا سيّما بعد العام (2001)، باعتباره العنصر الرئيسي في إضفاء الشرعية على استراتيجية تغيير النظام، وخصوصًا بعد فشل الأمريكيين في توسيع الدعم الدولي للحرب. وكان الأمريكيون يأملون أن تضمن المعارضة الموحّدة دعمًا واسعًا من الشعب العراقي لأيّ نوع من أنواع الإجراءات التي كان الأمريكيون يريدون اتّخاذها في سبيل تغيير النظام، بالإضافة لسعيهم إلى عرض ما يثبت للرأي الأمريكي العامّ والمجتمع الدولي أنّ الشعب العراقي سيدعم تغيير النظام حقًّا. ومع ذلك، فلا يمكن لأحد أن ينكر ممارسة الأمريكيين لنفوذ مؤثّر على العملية السياسية والدستورية لضمان خروجها بالنتائج التي يفضّلونها للاستراتيجية الأمنية، وذلك لأنّهم كانوا القوّة المهيمنة على أرض الأحداث، وبسبب الانقسام بين النخب السياسية العراقية وتنافسها على السلطة.

أمّا العامل الآخر الذي أسهم في تعقيد المقاربة الإجبارية فكان صعود القوى السياسة المحلّية التي تحدّت سلطة التحالف الانتقالية (CPA) وجماعات المعارضة من خلال سعيها إلى تشكيل العملية السياسية (كما هو الحال عند السيّد السيستاني)، وإلى الحصول على حصّة من السلطة (كما هو الحال عند السيّد الصدر). وقد أجبرت هذه القوى الأمريكيين على محاولة التكيّف مع أمثال هذه الطموحات من أجل الحصول على شرعية واسعة للبنية السياسية والدستورية. وبالنتيجة، جاءت عملية صياغة الدستور وتشكيل الفدرالية نتاجًا لمساومة سياسية، وفقًا للمصطلح الذي استخدمه رايكَر، بين الأحزاب العراقية من جهة، وبين الأحزاب العراقية والأمريكيين من جهة أخرى، وهذا ما سنشرحه في موضع قادم.

ويمكن القول عمومًا بأنّ الهدفين الرئيسيين اللذين اتّفق عليهما جماعات المعارضة والأمريكيون كانا: إسقاط نظام صدّام، وتقديم الديمقراطية الليبرالية إلى العراق. وإذا قمنا بمسح تاريخي للمعارضة العراقية المشتّتة فسيوحي لنا هذا المسح بأنّ الديمقراطية لم تكن ضمن الأجندة الأمريكية حتّى وقوع أحداث (11 أيلول/سبتمبر 2001) وتطوّر استراتيجية أمنية جديدة؛ إذ كانت الولايات المتّحدة قبل ذلك متحمّسة للاحتمالات المتعلّقة بمن سيحكم العراق بعد صدّام وكيفية ذلك، ودعم الأمريكيون بعد العام (1991) فكرة انقلاب عسكري لإسقاط صدّام باعتبارها المقاربة الأفضل لتغيير النظام، والتي كان من شأنها الحيلولة دون تدهور العراق إلى حالة من الاضطراب والانهيار، عوضًا عن المقاربة الديمقراطية، والتي

كان من شأنها أن يكتنفها الكثير من التعقيدات في بلد يفتقر للتقاليد الديمقراطية وتتعمّق فيه النزاعات بين الجماعات السياسية. ومع ذلك، فإنّ المقاربة الانقلابية كانت تتمتّع على الأقلّ بميزة الوقوف بوجه أي نفوذ إيراني قد ينشأ بسبب اللجوء إلى الخيار الديمقراطي، فلا شكّ في أنّ هذا الخيار من شأنه أن يضع الشيعة في موقع الأغلبية المسيطرة بوضوح. ولذلك تعاون الأمريكيون، عبر وكالة الاستخبارات المركزية (CIA)، مع (حركة الوفاق الوطني العراقي) للاتّصال ببعض القادة في الجيش العراقي للبدء بانقلاب عسكري، لكنّ صدّام واستخباراته كشف هذا المخطّط في العام (1996)، ممّا جعل الأمريكيين يعودون إلى سياسة الاحتواء المزدوج إبّان إدارة كلنتون.

دامت عملية صياغة الدستور العراقي الجديد حوالي عامين وستّة أشهر، ومرّت بثلاث مراحل رئيسية: (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) في (كانون الثاني/يناير 2004)، والدستور الدائم والاستفتاء الوطني في (تشرين الأوّل/أكتوبر 2005)، ولجنة تعديل الدستور؛ لكنّ هذه العملية لا تزال جارية حتّى يومنا هذا، لوجود عدد من القضايا البارزة التي لمّا تُحَلّ، كقانون النفط والغاز. ويحاجج براون وفيلدمان كلاهما بأنّ العملية الدستورية في العراق تعود بعض جذورها إلى التاريخ السياسي للمعارضة العراقية بعد حرب الخليج في العام (1991)، لأنّ الشخصيات السياسية الرئيسية في العملية السياسية بعد العام (2003) كانت هي نفسها التي جاءت من المعارضة التي سعت إلى الديمقراطية، والفدرالية، والقيم الإسلامية، وحقوق الإنسان (Feldman and Martinez 2006, p. 886).

وتقوم حجّة فيلدمان وبراون على إجماع المعارضة على هذه المبادئ السياسية في الأعوام (1992) و(1998) و(2002). وبعبارة موجزة، كان فيلدمان وبراون يعتقدان بوجود استمرار رئيسي في شخصيات النخبة التي أنتجت مجموعة الأهداف المتلخّصة برؤية سياسية مشتركة. لكنّني أجادل في هذا الكتاب بأنّ إجماع المعارضة على هذه المبادئ السياسية كان إجماعًا هشًا ولم يكن سوى ذريعةً لم تعكس الإرادة المركّبة لجماعات المعارضة. وإذا استعرضنا كلّ الأسباب التي شرحناها في ما سبق حول التشتّت والتنافس لدى جماعات المعارضة وأجنداتها المتضاربة، فسنخرج بنتيجة مفادها أنّ الإجماع الأوّلي لم يكن انعكاسًا لإرادة سياسية مشتركة ولا لإرادة عراقية موحّدة، بل كان في الواقع انعكاسًا لإرادة ستّة جماعات ذات نفوذ في (المؤتمر الوطني العراقي) وتحت ضغط من الأمريكيين. وأهمّ ميزة لهذا المأزق كانت أنّه لم تكن أيّة جماعة من هذه الجماعات الستّ تحظى بتمثيل في المجتمع السنّي، ولا شكّ في أن

(المؤتمر الوطني) و(الوفاق) و(الملكية الدستورية) ضمّت عددًا من الشخصيات التي مثّلت تعدّدية العراق، إلّا إنّها لم تمثّل المجتمع السنّي.

وبخلاف تلك الجماعات الثلاث، كانت الجماعات الثلاث الأخرى، (المجلس الأعلى) و(الحزب الديمقراطي الكردستاني) و(الاتّحاد الوطني الكردستاني)، جماعات طائفية وإثنية نقية ادّعت بأنّها الممثّل الحقيقي لمكوّناتها، أي: الشيعة والكرد تحديدًا، ويعود ذلك عمومًا إلى ما تعرّض له هذان المكوّنان من تاريخ قمعي. أمّا الحقيقة المتمثّلة في غياب أيّة جماعة سنّية مؤثّرة قادرة على تمثيل شريحة السنّة فهي حقيقة نشأت من واقع سياسي مفاده أنّ المجتمع السنّي كان ممثّلًا في المنظومة الحاكمة دائمًا، منذ إنشاء الدولة العراقية الحديثة وحتّى نظام صدّام؛ وبالنتيجة، فإنّ الشخصيات السنّية في المعارضة لم تمثّل مجتمعها، ولم تكن قادرة على ذلك؛ بل إنّ الجماعات السياسية القليلة التي كانت تُعتبَر ممثّلةً للمجتمع السنّي، من أمثال (الحركة القومية العربية)، قاطعت عمل (المؤتمر الوطني). وفي الوقت نفسه، اختفت معظم الشخصيات السنّية المعارضة، من أمثال حسن النقيب ووفيق السامرّائي، من الحياة السياسية بعد العام (2003) لأسباب مختلفة، فهما كانا يمثّلان الحركات القومية العربية في حقبة ارتفعت فيها شعبية نظرية القومية العربية داخل العراق والدول العربية، وكانا أيضًا من منتسبي الجيش العراقي والأجهزة الأمنية الأخرى، ممّا جعل أغلبية العراقيين ينظرون إليهما بتوجّس عميق لعلاقتهما بصدّام، ولم يتمكّنا من الادّعاء بحصولهما على ما يكفي من الدعم في المجتمع السنّي، والذي كان يعيش انقسامًا كبيرًا بين داعمي نظام صدّام، وداعمي المتمرّدين والقاعدة، وداعمي السياسيين السنّة المحلّيين الجدد. وهذا يعني، خلافًا لما ادّعاه فيلدمان وبراون، أنّ الإجماع البدئي في الأعوام (1992) و(1998) و(2002) لم يعكس رغبات المجتمع السنّي حول مستقبل الدولة العراقية بعد صدّام. وفي الواقع، إنّ الاستراتيجية السياسية للسنّة باعتبارهم مكوّنًا مجتمعيًا محدّدًا لم تبدأ بالتبلور إلّا بعد تغيير النظام، وخصوصًا في نهاية العام (2005). وإذا نظرنا إلى الوقت الذي جرى فيه هذا التبلور فسنصل إلى نتيجة مفادها أنّ عملية كتابة الدستور لم يكن لها جذور عميقة من الإجماع الوطني بين مختلف طوائف العراق وقومياته.

وبالنظر لما حصل من منظور أحدث، فإنّ حتّى (المؤتمر الوطني)، كما شرحنا سابقًا، كان يتّسم بالتنافس وانعدام الثقة. ولو كان هنالك إجماع حقيقي وقوي على هذه المبادئ السياسية، كما يدّعي فيلدمان وبراون، لما كانت هذه المبادئ على ذلك القدر من الإشكالية

والخلاف كما ظهرت عليه بعد العام (2003). وعلى سبيل المثال: كانت الفدرالية من المبادئ السياسية التي سعى (المؤتمر الوطني) إلى الترويج لها في مؤتمر صلاح الدين، لكنّها تسبّبت بانشقاق خطير في صفوف المعارضة؛ إذ رفض القوميون العرب الفدرالية وقاطعوا عمل الجمعية العامة للمؤتمر الوطني لأنّهم كانوا يعتقدون بأنّ الفدرالية تهدّد وحدة أراضي العراق. وكان لحزب الدعوة، وهو الأبرز في قيادة الحكومة العراقية الحالية، تحفّظاته بشأن الفدرالية أيضًا. وفي الواقع، فإنّ حتّى الجماعات التي قبلت بفكرة الفدرالية حينذاك (المجلس الأعلى، والمؤتمر الوطني، والملكية الدستورية، والوفاق، والحزبين الكرديين) اتّفقت على المعنى العام للفدرالية، لكنّها لم تتناول على الإطلاق تفاصيل تطبيقها بدقّة. وظلّت حالة الانقسام والتنافس هذه بين جماعات المعارضة عمومًا، والموقف من الفدرالية خصوصًا، على ما هي عليه ولم تكد تتغيّر حتّى (أيلول/سبتمبر 2002)، أي بعد حوالي عشرة أعوام من العمل الذي مارسته مجموعة عمل المبادئ الديمقراطية (DPWG)،[1] وبدا ذلك جليًا في مؤتمر لندن الذي انعقد في (تشرين الثاني/نوفمبر 2002).

أزعج الواقع المشتّت للمعارضة إدارة بوش التي كانت مصمّمة على إنجاز تغيير النظام واحتاجت العراقيين كي يضفوا الشرعية على العمل العسكري واستراتيجية تغيير النظام. وسعت من خلال عمل مجموعة (DPWG) للتوصّل إلى خطّة للبنية الاقتصادية والسياسية في العراق بعد الحرب، والاتّفاق على المبادئ التوجيهية قبل الذهاب إلى المؤتمر الأوسع الذي عقدته المعارضة في لندن في العام (2002). وعلى الرغم من أنَ التقرير الأخير لمجموعة (DPWG) كان شاملًا واحتوى خيارات سياسية بديلة ضمن إطار العمل المشترك لمنظومة ديمقراطية للحكومة من أجل المستقبل السياسي للعراق، فلقد كشف التقرير مجدّدًا عن واقع الانقسامات العميقة في المعارضة العراقية وصعوبة التوصّل إلى اتّفاق وطني. وظلّ من الصعب الاتّفاق على الفدرالية بسبب غياب الثقة بين الأطراف الفاعلة السياسية مضافًا إليه الهواجس المتعلّقة

---

(1) تكوّنت هذه المجموعة من (32) شخصية عراقية مثّلت تنوّع المجتمع العراقي؛ وكانت جزءًا من برنامج (مستقبل العراق) الذي أطلقته وزارة الخارجية الأمريكية. ومن بين أبرز أعضائها الذين كان لهم دور في العراق بعد العام (2003): فيصل الإسترابادي وسالم الجلبي، واللذان أدّيا دورًا رئيسيًا في كتابة (قانون المرحلة الانتقالية). وسعت هذه المجموعة إلى تجسير الفجوة بين مؤتمر صلاح الدين الذي انعقد في العام (1992) وبين المؤتمر القادم في لندن، والذي كان يُفترَض به أن يكون أوسع تمثيلًا. ولمزيد من المعلومات حول تشكيل هذه المجموعة والأهداف التي تقف خلف تشكيلها يمكن الرجوع إلى (Phillips 2005, pp. 45–54).

بآثارها المرجّحة على وحدة أراضي الدولة العراقية. وكانت هنالك تعقيدات أخرى تخصّ قضايا من أمثال المقاربة المتّبعة في تغيير النظام، والسلطة الانتقالية والحكومة المؤقّتة (والتي ارتأى التقرير أن يهيمن عليها معارضو المنافي). وظهر انقسام حول كيفية تشكيل الحكومة المؤقّتة وطريقة توزيع المقاعد والسلطات. لكنّ هذا الانقسام لم يمنع الأمريكيين من الضغط على جماعات المعارضة للذهاب إلى مؤتمر لندن، وكانت كلّ الأطراف الفاعلة تعلم حينها أنّ هذا المؤتمر كان الأخير قبل شنّ الحرب. وتعرّض المؤتمر لمقاطعة حزب الدعوة، والأحزاب القومية العربية، والحزب الشيوعي العراقي، والجماعات الإسلامية، وذلك لتصميم الأمريكيين على إنجاز ما يريدونه من نتائج. وأعاد المشاركون التأكيد في البيان الختامي لمؤتمر لندن على اتّفاقهم حول المبادئ السياسية لمؤتمر صلاح الدين، لكنّ التنافس والتشتّت استمرّ سمةً للجماعات المعارضة، لأنّها كانت منقسمة على قضايا متعدّدة، كتوزيع المقاعد في لجنة التنسيق التي كان المؤتمر يبتغي إنشاءها، وممارسة الفدرالية، وتعيين رئيس اللجنة التنسيقية (Phillips 2005, p. 97). وبالنتيجة، كان الإجماع (سطحيًا وهشًّا)، ولم يمثّل، في الحقيقة، إرادة كلّ الجماعات السياسية؛ ولهذا فإنّ المساومة السياسية التي ميّزت العمليتين السياسية والدستورية جرت بشكل رئيسي في قنوات الجماعات المؤثّرة في (المؤتمر الوطني)، ممّا تسبّب بالطبيعة الجدلية لعملية صياغة الدستور في المدّة (2004 ـ 2006).

وبعد نهاية الصراع العسكري في (نيسان/أبريل 2003) ضغط الأمريكيون على القادة السياسيين العراقيين للمضيّ في عملية إعادة الإعمار السياسية عبر كتابة الدستور، ولكنّهم لم يأخذوا بالحسبان النتائج السلبية لإطلاق مثل هذه العملية في خضمّ مرحلة حرجة لنشر الاستقرار وفي ذروة موجة العنف. وقد أشرنا في الفصل السابق إلى أنّ معظم حالات ما بعد الصراع تحتوي تشديدًا على تحقيق بناء السلم وتسوية النزاعات باعتبارهما هدفين على المدى القريب «يسبقان» تحديد طبيعة الدولة ومستقبلها، وهو هدف على المدى البعيد. وكان يُراد بهذا الأمر تفادي تضمين مصالح النزاع في بنية الدولة، ممّا قد يؤدّي إلى اضطرابها وتشتّتها. وفي الحقيقة، لقد كان إطلاق الأهداف قريبة المدى وبعيدة المدى في الوقت نفسه وبهذه التركيبة هو بالتحديد منشأ القضايا الخلافية التي اعترت، وما تزال، الدستور العراقي، ولا سيّما ما احتواه من تصميم للنظام الفدرالي.

ولقد قامت عملية صياغة الدستور العراقي على ثلاثة عوامل رئيسية شكّلت بنيته وحدّدتها. ومن المهم لفهم العملية الدستورية وتحليلها أن نأخذ بالحسبان، وبشكل منفصل،

هذه العوامل الثلاثة التي تميّز جانب صياغة الدستور من العملية وتساعدنا على تفسير ما اعتراها من تعقيد.

العامل الأوّل: إنّ العراق دولة لم يسبق لها أن جرّبت الحكومة الدستورية الديمقراطية. فأوّل دستور عراقي دائم لم يظهر للوجود إلّا في العام (1925) في ظلّ الانتداب البريطاني وظلّ ساريًا حتّى إسقاط النظام الملكي في العام (1958). وتلته سلسلة من الدساتير المؤقّتة في الأعوام (1958) و(1964) و(1968) و(1970)، وظلّ آخرها ساريًا حتّى العام (2003). وعلى الرغم من أنّ العراق كان أوّل من كتب دستوره بين الدول العربية، وأنجزه استقلاله وأصبح عضوًا في الجامعة العربية في العام (1931)، فإنّه لم يتمتّع بثقافة دستورية حقيقية ولا بمجتمع مدني فاعل. وبعبارة أخرى، لم يسبق للعراق، حتّى بعد ثورة العام (1958) التي أنهت الحكم الملكي، أن توفّرت فيه الدستورانية باعتبارها ثقافة مكوّنة من قيم سياسية وطموحات للمواطنين تسعى إلى حماية الحرّية من خلال تأسيس ضوابط داخلية وخارجية لسلطة الحكومة (Heywood 2007, p. 321). ويحاجج الإسترابادي بأنّ العراق في المدّة (1958 ـ 2003) كان محكومًا بسلطة الرجل الواحد: عبدالكريم قاسم (1958 ـ 1963)، عبدالسلام عارف (1963 ـ 1965)، عبدالرحمن عارف (1965 ـ 1968)، أحمد حسن البكر (1968 ـ 1978)، صدّام حسين (1978 ـ 2003)، ولهذا فإنّ مفهوم الدستورانية كان غائبًا بشكل كلّي (Al-Istrabadi 2005–2006, p. 270). ولقد نشأت هذه الظروف بسبب المنظومات السياسية التي حكمت العراق، والتي كانت لا تختلف عن الكثير من المنظومات السياسية الأخرى التي حكمت الشرق الأوسط، والتي اعتبرت الدساتير مجرّد وسيلة لتقوية حكمها ودعمه بشكل خاصّ، وليس لتقوية الدولة ودعمها. وبالنتيجة، لم تقم هذه المنظومات بخلق الشروط الضرورية لتطوير وتعزيز ثقافة دستورية حقيقية من شأنها أن تزوّد الحكومة بالشرعية القائمة على الازدهار، والتعليم، ومنظّمات المجتمع المدني، وحكم القانون.

وكانت جماعات المعارضة المنضوية في مجموعة (DPWG) هي أوّل من ناقش ما ذكرناه من مشكلة غياب الدستورانية، وذلك عندما ناقشت هذه الجماعات موضوع المقاربات البديلة للدستور التي يمكنها أن تحكم المرحلة الانتقالية في العراق. وقرّرت مجموعة (DPWG) أنّ «السلطة الانتقالية» يجب أن تعمل في ظلّ قانون للحكم يمكن أن تستند إليه حكومة ديمقراطية تقوم على دستور جديد. وكان من المُفترَض أن يكون هذا القانون الحاكم إمّا نسخة معدّلة من الدستور المؤقّت للعام (1970) وإمّا رفضًا كاملًا للأساس الدستوري للنظام

القديم والبدء بسلوك طريق جديد نحو شرعية أصيلة؛ والخيار الثاني هو ما حدث على أرض الواقع. ولهذا فإنّ العملية الدستورية الجديدة في العراق ازدهرت في بيئة داخلية يسودها جوّ مفرط في طبيعته غير الواعدة. لكنّ غياب الدستورانية لم يكن حائلًا دون سعي أغلبية العراقيين إلى العملية الدستورية ودعمهم لها بعد العام (2003) من أجل ضمان انتشار الاستقرار والازدهار والتنمية، وهي الأمور التي لم يوفّرها لهم الحكم الاستبدادي. ولم يكن معظم العراقيين ينظرون حينذاك بجدّية إلى الشروط الدستورية والمبادئ السياسية الرئيسية، إذ كانوا يرون بأنّ الدستور ليس سوى تحقيق أمر لم تكن حقبة صدّام تعتقد بأنّ له أهمّية خاصّة، لكنّ هذه الحقيقة كانت لتشكّل قاعدة حاسمة لبناء العملية الديمقراطية الجديدة لو أحسن السياسيون التعامل معها.

العامل الثاني: كان للدور الأمريكي أثر شديد الوطأة على العملية الدستورية بعد العام (2003)؛ وكانت (سلطة التحالف الانتقالية) تمثّل هذا الدور، إذ قضى قرار مجلس الأمن المرقّم (1483) بحصر التشريع بما يوقّعه پول بريمر. وكان بريمر هذا دبلوماسيًا سابقًا في وزارة الخارجية الأمريكية، وعمل في السابق مساعدًا خاصًّا لوزير الخارجية هنري كيسنجر، وجرى اختياره ليكون «الحاكم السامي» للعراق كي يوجّه العملية السياسية والدستورية بديلًا عن فكرة الحكومة المؤقّتة التي كانت تفضّلها المعارضة العراقية. لكن پيتر گالبريث، السفير الأمريكي السابق في كرواتيا وأحد مهندسي اتّفاق دايتون الذي أنشأ دولة البوسنة والهرسك، يرى بأنّ هذا «الحاكم السامي» لم يسبق له أن زار العراق، ولم يكن يتكلّم اللغة العربية، ولم يسبق له أن استلم وظيفة في مجتمع يمرّ بمرحلة ما بعد الحرب، ولم تكن له أيّة تجربة في مجال بناء الدولة (Galbraith 2006, p. 118). ولم يكن السبب في إنشاء سلطة التحالف الانتقالية منحصرًا في زوال النظام الاستبدادي وما تلاه من انهيار المؤسّسات الحكومية وغياب المجتمع المدني وظهور الإرهاب، بل كان السبب أيضًا هو واقع التشتّت في صفوف جماعات المعارضة التي كانت تحاول جميعها أن تستولي على السلطة في مرحلة ما بعد صدّام، وهي الجماعات نفسها التي لم تتمكّن من التوصّل إلى اتّفاق على خطّة موحّدة لمستقبل العراق. وبالنتيجة، تخلّت إدارة بوش عن فكرة الحكومة العراقية المؤقّتة واستعاضت عنها بتشكيل سلطة التحالف الانتقالية (CPA) لضمان تحقيق ما يفضّله الأمريكيون من نتائج سياسية ضمن الاستراتيجية الأمنية الجديدة وما تقتضيه الفكرة الجديدة لبناء الدولة، والتي ناقشناها في موضع سابق.

فاقم دور سلطة التحالف الانتقالية من مشكلة غياب الشرعية عن العملية السياسية في العراق، وهي مشكلة استندت إلى غياب الشرعية عن الحرب بسبب الامتناع الرسمي للمجتمع الدولي، ممثّلًا بالأمم المتّحدة، عن منح الولايات المتّحدة الأمريكية الغطاء الشرعي لشنّ الحرب. ولقد شرحنا في موضع سابق كيف أنّ الجهود الأمريكية لتوحيد المعارضة العراقية كانت للتعامل مع مشكلة غياب الشرعية هذه. وزاد الطين بلّة بغياب الشرعية عن سلطة التحالف الانتقالية التي شكّلت (مجلس الحكم) ليكتب (قانون المرحلة الانتقالية). وفي الواقع، كان الأمريكيون يعانون من مشكلة الحاجة إلى التعامل مع صعوبات العراق وبناء دولة مستقرّة تتمتّع بالشرعية الديمقراطية، ولضمان تحقيق هذه الغايات كان لا بدّ لهم من اتّباع مقاربة ذات شرعية. وللخروج من هذا المأزق سعى بعض المنظّرين الأمريكيين، من أمثال نَوا فيلدمان الذي كان مستشار بريمر للشؤون القانونية، إلى تسويغ الدور الأمريكي من خلال ربطه بالفكرة الجديدة لبناء الدولة والنسخة الجديدة للوصاية التي كان يُراد بها خدمة مصالح المستفيد من تطبيق حقّ تقرير المصير (Feldman 2004, pp. 83–86). وحاجج فيلدمان بأنّ الفكرتين الجديدتين لا تقومان على الإمبريالية أو الاستعمار، واللتان تحتاجان إلى تدخّل وتحكّم مباشر من قِبل الطرف القائم على بناء الدولة خلال مدّة غير محدّدة، كما فعل البريطانيون في العراق سابقًا. لكنّ هذا الدور الجديد غيّر آليات حركة السلطة بين الطرف الذي يقوم ببناء الدولة وبين الشعب الخاضع للاحتلال، والتي كانت لصالح الطرف الأوّل منهما، فالفكرة الجديدة لبناء الدولة أصبحت فيها آليات حركة السلطة متوازنة، أو لا تؤدّي إلى إضعاف الآخر على الأقلّ، إذ كان هنالك ثقل موازِن لثقل سلطة التحالف الانتقالية، وهو ثقل سلطة العراقيين بشقّها الرسمي المتمثّل بمجلس الحكم، والشقّ غير الرسمي المتمثّل بالسيد السيستاني. ويقدّم فيلدمان أمثلة لسلطة العراقيين من بينها قضية دور الإسلام في قانون المرحلة الانتقالية؛ فعندما أعلن بريمر أنّ قانون المرحلة الانتقالية لا يمكنه أن يكون مفرطًا في صبغته الإسلامية ردّ عليه الإسلامويون بمضاعفة مطالبهم، وانتهى الحال إلى أن يجعل قانون المرحلة الانتقالية من الإسلام مصدرًا من مصادر التشريع ويحظر القوانين التي تتعارض مع مبادئ الإسلام؛ وفي هذه الحالة أيضًا لم ينكر فيلدمان إمكانية تضارب المصالح بين الطرف القائم على بناء الدولة وبين المستفيد من هذه العملية، بل لا ينكر حتّى تضارب المصالح بين القائمين على بناء الدولة أنفسهم (التضارب بين المصالح الأخلاقية والعملية)، لكنّه يحاجج بأنّ السلطة التي يتمتّع بها الطرف المنتفع من شأنها الضغط على المحتلّ حتّى يكون منصفًا ونزيهًا.

وعلى الرغم من هذا الجهد لتسويغ الدور الأمريكي في العراق وإضفاء الشرعية عليه، وهو ما فعله فيلدمان بذكاء، كان الواقع، وما يزال، يتلخّص في أنّ الكثير من العراقيين، ولا سيّما الشيعة والسنّة، ينظرون إلى الدور الأمريكي بعين الريبة. فلم يحز الشيعة على الأغلبية التي اعتقدوا بأنّ الديمقراطية ستوفّرها لهم، أمّا السنّة فاضطرّوا، بسبب التدخّل الأمريكي، إلى القبول بواقع كونهم الأقلّية في العراق وأنّهم لن يعودوا إلى حكم العراق بأنفسهم مجدّدًا، وكان هذا هو ما دفعهم إلى رفض شرعية العملية السياسية الجديدة والانخراط في حركة التمرّد ضدّ الأمريكيين. وكانت هذه الشكوك موجودةً في أذهان الخبراء القانونيين أيضًا، سواء في العراق أو في باقي أنحاء العالم، لأنّ مبادئ (القانون الدولي الإنساني) يقضي بأنّ المحتلّ لا يُسمَح له بـ«التدخّل» بالمنظومة القانونية للبلد المحتلّ إلّا بالحدّ الضروري للدفاع عن قواته (Al-Istrabadi 2005–2006, p. 270)؛ وكان هذا هو أيضًا ما أصرّ عليه بعض القانونيين العراقيين في اجتماعاتهم مع المسؤولين الأمريكيين المكلّفين بوزارة العدل في (مايس/مايو 2003) في نقابة المحامين العراقيين.

وبغضّ النظر عن ما سبق، فأنا أحاجج بأنّه مهما كان المفهوم المستخدم لتفسير الدور الأمريكي في العراق، وفي العملية الدستورية خصوصًا، سواءً كان دور وصاية، أو وساطة منحازة أو نزيهة، أو فرضًا لإرادة، فلا بدّ من الاعتراف بأنّ الأمريكيين كانوا، على الرغم من كلّ ما أوردناه، شريكًا للعراقيين في العملية السياسية والدستورية؛ فهم وحدهم من كان يملك القوّة على الأرض، وقد عملوا لضمان مصالحهم من خلال التأكّد من تحقّق النتائج السياسية التي يفضّلونها هم، وكان من المستحيل عليهم، باعتبارهم شريكًا، أن «يفرضوا» هذه النتائج بسبب وجود الشريك الآخر، أي: العراقيين؛ ولهذا يبدو أنّ من الوصف الأدقّ لما حدث حينذاك هو مساومات قامت على التفاوض والوساطات والتسويات، لا على الفرض وحسب.

ولم يسهم غياب الشرعية، وحسب، في ظهور مشكلات التمرّد والمقاطعة عند متشدّدي السنّة والشيعة الذين مثّلهم السيد مقتدى الصدر، بل أسهم أيضًا في صعوبات تتعلّق بالعملية الدستورية وتعقيد النصوص الدستورية، وذلك بسبب الوجود الأمريكي الذي يمكن ربطه بسهولة مع منطق الفرض. ولهذا فإنّ عملية صياغة الدستور لم تستند إلى القبول بسلطة الدولة باعتبارها السلطة الشرعية الوحيدة. وأدّى غياب الشرعية هذا، بدوره، إلى تعميق مشكلة الإجماع الوطني على مستقبل الدولة وبناها الرئيسية؛ وأثّر أيضًا على أساس النزعة الدستورية في العراق، أي: على الوسائل التي توفّر الشرعية للحكومة. ويشير روري ستيوارت

إلى أنّه لم يكن من المهمّ تحديد حقوق الإنسان والحرّيات التي يتضمّنها الدستور ما دام شيوخ العشائر وقادة الأحزاب والشرطة يمكنهم الاعتداء على الناس في أيّ مكان (Stewart 2007, p. 399)؛ وهذا هو تمامًا ما يحدث في عراق اليوم.

العامل الثالث: العراق دولة متعدّدة الإثنيات والأديان واللغات. ولقد تعمّقت الانقسامات فيه بسبب فشل عملية إعادة الإعمار في إطلاق عملية حقيقية للمصالحة الوطنية كأساس لعملية إعادة إعمار البنية السياسية، كما ناقشنا في الفصل السابق. وبعبارة أخرى: لقد فاقمت الممارسات السياسية التي شهدها العراق بعد العام (2003) من الانقسامات الموجودة على نحو لم يسبق له مثيل؛ إذ حصلت عواقب وخيمة بسبب الحرب وفشل القوى السياسية (سلطة التحالف الانتقالية، ومجلس الحكم، والحكومات المؤقّتة والانتقالية)، والتي أنتجت حالة من (اللادولة) ملأت حالة الفراغ الحكومي وعملت قبل كلّ شيء على تقديم الأمن والخدمات الرئيسية بشكل فعلي، ومنعت العراقيين من إنشاء ولاء وطني جديد ومن إعادة صياغة هويتهم الوطنية، والتي ضعفت في حقبة حكم صدّام. وترافق ذلك مع غياب ثقافة المجتمع المدني وحكم القانون؛ ممّا نقل العراقيين إلى تنظيمات وجماعات مجتمعية ـ سياسية يمكنها أن تلبّي احتياجاتهم وتكون أقرب إلى هويتهم الثقافية والإثنية واللغوية.

أمّا المشاركة الشعبية في العملية السياسية والدستورية فضعفت أكثر لغياب الهوية الوطنية الجديدة والإجماع الوطني، وهو عامل ضروري وفعّال في أيّة عملية دستورية ناجحة. وعلى سبيل المثال: قاطع السنّة العملية الدستورية بسبب ما اعتقدوه من افتقارها للشرعية، وبسبب التدخّل الأمريكي فيها، فالأمريكيون هم من أزالهم عن السلطة التي تمتّعوا بها منذ العام (1921)، واعتقد السنّة بأنّهم فقدوا امتيازاتهم لصالح الشيعة والكرد. وتفاقم تعقيد هذا الموقف بسبب سياسة اجتثاث البعث التي طبّقتها سلطة التحالف الانتقالية ومجلس الحكم، فاتّجه السنّة نحو التمرّد والعنف بسبب مشكلة في ثقافتهم السياسية التي يفهمون الوقائع بها؛ ورفضوا العملية الديمقراطية والمفاوضات في إعادة بناء العراق لأنّ من شأنها أن تكشف وضعهم كأقلّية، وبدا لهم أنّها تؤكّد على أنّهم لن يحكموا العراق مرّة أخرى؛ ولم يوافقوا على المشاركة في هذه العملية إلّا بعد أن أدركوا بأنّ التمرّد لن يؤدّي بهم إلى استعادة الحكم. ولقد أضعف الموقف السنّي من شرعية العملية السياسية بسبب غياب المكوّن الرئيسي الثالث من سكّان العراق. وأنا أحاجج في كتابي هذا بأنّ الظروف الفريدة للسنّة ألحقت بالمجتمع العراقي وشرعية العملية السياسية ضررًا يربو على الضرر الذي

أحدثه الدور الأمريكي، لأنّ السنّة لجؤوا للعنف الذي لم يطل الأمريكيين وحسب، بل طال كلّ الفئات العراقية المتنوّعة. وبينما كان يمكن حينها لتأثير الدور الأمريكي أن يكون محدودًا بسبب الإجماع الوطني الحكيم للعراقيين، تسبّب التمرّد بتأثيرات مدمّرة للعراق (ثلاثة ملايين يتيم، ومليون أرملة، ومئات الآلاف من الأسر المهجّرة والمهاجرة)؛ وهي نتيجة تشير إلى واقع مهمّ انبثق من غياب قيادة مؤثّرة عند السنّة، سواء كانت دينيةً أو سياسيةً أو مجتمعيةً، يمكنها تنظيم السنّة ودفعهم باتّجاه المشاركة السياسية والمبادرة بالمساومات، كما هو دور السيّد السيستاني داخل البيت الشيعي. ولقد جسّد السيّد السيستاني هذا الدور عندما أصدر فتوى تلزم كلّ عراقي، رجلًا كان أو امرأة، بالمشاركة في الانتخابات الوطنية، وأسهمت هذه الفتوى في توحيد موقف الجماعات السياسية الشيعية على الرغم ممّا بينها من اختلافات في العملية السياسية. وكانت النتيجة تحشيدًا للهوية الإسلامية الشيعية المركّبة، وهو ما لم يتوقّعه الأمريكيون بسبب الصورة العلمانية التي اقترحها (المؤتمر الوطني العراقي) في الأصل لعراق ما بعد صدّام.

وكان الوضع عند السنّة معاكسًا لما كان عليه وضع الشيعة، إذ أسهم (غياب) القيادة المؤثّرة في التشتّت العميق للمجتمع السنّي؛ وعلى سبيل المثال: كانت القوّتان السياسيتان الرئيسيتان عند السنّة هما الحزب الإسلامي العراقي (IIP) وهيأة علماء المسلمين (AMS)، ووافق الحزب الإسلامي على المشاركة في الانتخابات التي جرت في (كانون الثاني/يناير 2005) وفقًا لاستراتيجيته السياسية، والتي كانت تقوم على شقّ قائمة (الائتلاف العراقي الموحّد) الواسعة وجلب الأحزاب الشيعية الوطنية المعتدلة إلى جانبه، أمّا هيأة علماء المسلمين فاعتقدت بأنّ أهداف سنّة العراق لا يمكن تحقيقها إلّا بمقاطعة العملية السياسية، ودعم المعارضة المسلّحة، واستمالة معظم الجماعات الشيعية الراديكالية ذات الاتّجاهات العروبية (من أمثال السيّد مقتدى الصدر) والتحكّم بها (Meijer 2007, p. 90). وأدّت هذه الظروف إلى الحدّ من التحشيد السياسي لدى السنّة وأطلقت شرارة التمرّد، والذي لم يكن موجّهًا ضدّ القوّات الأمريكية بل ضدّ العراقيين الشيعة أيضًا. أمّا في الجانب الكردي فإنّ قيادتهم السياسية نجحت أيضًا في توحيد الموقف الكردي وقدّمت محفّزات لغضّ النظر مؤقّتًا عن تاريخ الصراع في ما بينها، وذلك كي تكون مساوماتهم السياسية مؤثّرة. إنّ هذه التطوّرات تبرز أهمّية القيادة السياسية في تشكيل الفدراليات وما تحقّقه من نجاح تالٍ، وهو ما شدّد عليه في الأصل وِيَر وواتس في الكتابات السائدة حول الفدرالية.

وعليه، لم يتمكّن السنّة من عقد تسويات مؤثّرة على أساس مبادئ المساومة الدستورية عند رايكَر.

ويمكننا أن نلخّص ما سبق بالقول: إنّ العناصر الثلاثة مجتمعةً لم تسهم في تعقيد العملية الدستورية في العراق وحسب، بل ساعدت أيضًا على تمييزها عن العمليات الدستورية المعتادة الأخرى التي عرّفتها النظرية الدستورية السائدة حاليًا. وهذا هو ما دفع براون وأراتو إلى تمييز قصور النظرية الدستورية الحالية في تفسير العملية الدستورية العراقية بشكل كامل. وبعبارة أخرى، إنّ العملية الدستورية العراقية كان لها مضمون نظري جديد لا بد من إبرازه هنا؛[1] فعوضًا عن المصالح الوطنية المتينة المنظّمة في عملية صياغة الدستور، وجدنا هيمنة المصالح الحزبية قصيرة المدى للجماعات السياسية العراقية، بالإضافة إلى سياسة ليّ الأذرع الواضحة التي مارسها الأمريكيون، كما سنرى في القسم التالي.

5. 1. 1. المرحلة الأولى: قانون المرحلة الانتقالية

أدّت الفتوى الديمقراطية التي أصدرها السيّد السيستاني في (حزيران/يونيو 2003) إلى التوصّل في (15 تشرين الثاني/نوفمبر 2003) إلى اتّفاقية بين سلطة التحالف الانتقالية وبعض أعضاء مجلس الحكم (20 من 24) تقضي بنقل السلطة من سلطة التحالف الانتقالية إلى قيادة عراقية. وتأرجح موقف السيّد السيستاني بين القبول بهذه الاتّفاقية ورفضها لأنّه كان مصرًّا على إجراء انتخابات ديمقراطية. لكنّ سلطة التحالف الانتقالية قرّرت التخلّي عن الاتّفاقية مدعومةً بحلفاء لها من مجلس الحكم. وكانت الاتّفاقية إضعافًا لخطّة عملية إعادة الإعمار السياسية، وهي عملية بدأت بكتابة قانون المرحلة الانتقالية، تليها انتخابات وطنية لانتخاب الحكومة المؤقّتة في (كانون الأوّل/ديسمبر 2003)، وكتابة الدستور الدائم الذي يليه استفتاء وطني في (تشرين الأوّل/أكتوبر 2004)، انتهاءً بانتخابات وطنية في (كانون الثاني/يناير 2005). وجرى تطبيق هذه الخطّة السياسية على الرغم من تعقيد الوضع العراقي.

وجرى تشكيل لجنة من مجلس الحكم لكتابة قانون المرحلة الانتقالية، وتطلّب الأمر تدخّل سلطة التحالف الانتقالية بسبب المفاوضات الصعبة التي دارت بين العرب والكرد في ما يتعلّق بموضوع المطالب الكردية. وذكر بريمر أنّ من طالبه بالتدخّل كي يعتدل الكرد في أجندتهم كانوا بعض الأعضاء العرب في مجلس الحكم (Bremer 2006, p. 269)؛ أمّا

(1) للمزيد من المعلومات حول هذا الرأي يمكن الرجوع إلى (Brown 2008; Arato 2008).

على صعيد الواقع، وكما ناقشنا في موضع سابق، فإنّ الأمريكيين لم يتخلّوا كلّيًا عن عملية كتابة الدستور للعراقيين، وخصوصًا للمنزلة التي أولتها سلطة التحالف الانتقالية وإدارة بوش لهذه العملية باعتبارها الخطوة الرئيسية لهيكلة المستقبل السياسي للعراق، ولأنّ السياسيين العراقيين أثبتوا أنّهم منقسمون ويصعب عليهم التوصّل إلى اتّفاق. ولهذا جرت عملية كتابة قانون المرحلة الانتقالية، كما هو حال كلّ العمليات الأخرى التي جرت حينذاك، تحت الإشراف المباشر من سلطة التحالف الانتقالية والإشراف غير المباشر لمنظّمات أمريكية أخرى، من أمثال اللجنة الأمريكية للحرّية الدينية في العالم (USCIRF)، والتي أدّت دورًا مؤثّرًا من خلال سلطة التحالف الانتقالية لضمان الحرّية الدينية (Mayer 2007, p. 157). وعلى الصعيد العملي كان قانون الإدارة الانتقالية بمنزلة دستور مؤقّت للعراق أنشأ في ما بعد إطار عمل للدستور الدائم، وترك أثرًا على المستقبل السياسي للعراق (Allawi 2007, p. 222; Bremer 2006, p. 271). ولقد أدّت هذه المنزلة إلى تكثيف رغبات الأحزاب المشاركة في تطبيق أجنداتها الخاصّة كخطوة أولى في إعادة بناء الدولة؛ وعلى سبيل المثال: سعى الكرد إلى تحقيق مطالبهم في هذه المرحلة، كتوزيع الموارد وقضية كركوك وحقّ النقض لدى الأقلّيات وحدود إقليم كردستان. ولقد أثبتت الأحداث أنّ من الصعب تحقيق كلّ هذه المطالب، وما يزال الكرد مستمرّين حتّى اليوم في السعي خلف أهدافهم ضمن العملية الدستورية ما دامت لم تنتهِ بعد، وذلك لأنّهم يمتلكون موقفًا قويًا بالمقارنة مع ما للشيعة والسنّة. وكان الكرد حينها مصمّمين على أن لا يخسروا ما اكتسبوه حديثًا من حكم ذاتي لصالح دولة مركزية قد تعيد تاريخ القمع الذي تعرّضوا له. وعلى الصعيد النظري، كان الهدف المعلَن من كتابة قانون المرحلة الانتقالية هو توجيه عملية الانتقال حتّى حلول موعد الانتخابات الوطنية في (كانون الأوّل/ديسمبر 2005)، واستخدم الأمريكيون وحلفاؤهم من العراقيين هذا الهدف لتهدئة المخاوف، ولا سيّما مخاوف السيّد السيستاني والسنّة، حول العملية الدستورية التي كانت تديرها هيأة غير منتخبة في ظروف مفتقرة للشرعية.

ويمكن القول عمومًا بأنّ البدء بالعمل على هذه الخطوة لإنشاء إطار دستوري يقتضي، كما يحاجج ناثان براون، بعض نقاط الانطلاق؛ وشرح براون ذلك بأنّ كتابة الدساتير تبدأ في العادة من نصّ سابق أو مجموعة من النصوص السابقة كنقطة تبتدئ منها المراجعة والتفاوض (Brown 2005b, p. 6). ولقد شرحتُ في موضع سابق أنّ براون وفيلدمان يحاججان بأنّ نقطة البدء للعملية الدستورية الجديدة جاءت من تاريخ المعارضة العراقية في أوائل التسعينيات.

أمّا على الصعيد العملي، وكما عرضنا في ما سبق، لم يكن هنالك إجماع سياسي حقيقي على نقاط بدء يمكنها أن تساعد لجنة كتابة الدستور وأن تخلق إجماعًا مشتركًا بين الأحزاب المشاركة.

وكان عدنان الپاچچي يترأّس لجنة كتابة الدستور ضمن مجلس الحكم،[1] وهو سياسي سنّي علماني كان ينتمي للكتلة الليبرالية، وكانت اللجنة تضمّ في عضويتها قادة الأحزاب السياسية، أو ما دُعي حينها بلجنة الرئاسة في مجلس الحكم. وبدأ عمل اللجنة في (كانون الثاني/يناير 2004)، على أن لا يتأخّر إرسال المسوّدة عن (آذار/مارس 2004) كي يوقّعها مجلس الحكم وسلطة التحالف الانتقالية، ولا بدّ من أن نذكر هنا أنّه لم يكن لعموم العراقيين أي يد في هذه العملية. وتمّ الانتهاء من كتابة قانون المرحلة الانتقالية، ثمّ جرى التوقيع عليه ونشره رسميًا، دون أن يعلم الشعب العراقي ببنوده. وذكر علي علّاوي أنّ الكرد والكتلة الليبرالية والأحزاب الشيعية وجماعة إياد علّاوي قدّم كلٌّ منهم نسخته من الدستور، أمّا الأحزاب الشيعية فلم يفعلوا ذلك وفضّلوا الاعتماد على النسخ التي قدّمها الآخرون. والاستنتاج الاستراتيجي الذي يظهر من هذا التصرّف هو أنّ الشيعة كانوا يعتقدون بأنّهم يشكّلون أغلبية سكّان العراق وأنّ أيّ حكم ديمقراطي من شأنه أن يعكس حكم الأغلبية. لكنّ التضارب بين نسختي الكرد وعلّاوي، أي: بين مقترَح الدولة الإثنية الفدرالية والدولة المركزية القوية، لم يسمح بتحقيق سوى القليل من التقدّم، ممّا دفع سلطة التحالف الانتقالية إلى تولّي عملية كتابة الدستور (Allawi 2007, p. 221). وذكر بريمر أنّ بعض الأعضاء العرب نصحوه بالعمل مباشرةً على تخفيف مطالب الكرد ودون أن يمثّل العرب أيّ ممثّل في ذلك؛ وبقيت النتيجة التي اتُّفِق عليها في المفاوضات بين الكرد وبريمر سرًّا لم ينكشف إلّا في مرحلة متأخّرة جدًّا من العملية (Bremer 2006, p. 269; Diamond 2005, p. 161; Allawi 2007, p. 222). لكنّ أهمّية سلطة التحالف الانتقالية عند الأمريكيين، وكما أسلفتُ، كانت في أنّها تحدّد دورهم المباشر، والذي كانت الأجندات الخلافية للعراقيين تعينهم عليه. ولهذا شُكِّلت لجنة جديدة قوامها فريق الحوكمة من سلطة التحالف الانتقالية ومعهم بعض الأعضاء العرب من مجلس الحكم تحت قيادة الپاچچي الذي اختار بعض عراقيي المنافي، من أمثال فيصل الإسترابادي وسالم

(1) عمل الپاچچي وزيرًا لخارجية العراق في الستّينيات، وكتب (القانون الأساسي) أو (الدستور الفدرالي) لدولة الإمارات العربية المتّحدة.

الچلبي،[1] وكلاهما من أعضاء مجموعة (DPWG)، للمساعدة في إنجاز المهمّة، وذلك بينما يقوم بريمر بالتفاوض المباشر مع الكرد.

ويمكن القول عمومًا بأنّ الرؤى الأولى لقانون المرحلة الانتقالية كانت تتّصل بثلاث مشروعات عراقية خلافية لإعادة هيكلة الدولة العراقية: فكان مشروع الأحزاب الإسلامية الشيعية يفضّل حكم الأغلبية في دولة إسلامية؛ وكان مشروع الكرد يركّز على المحافظة على وضعهم شبه ـ المستقلّ مع تفضيلهم للعلمانية؛ أمّا الجماعات العلمانية والليبرالية، والتي ضمّت بعض الأطراف الفاعلة من السنّة والشيعة، فكانت تفضّل عراقًا موحّدًا علمانيًا وليبراليًا، وكان السنّة العرب المنخرطون في (المؤتمر الوطني العراقي) يفضّلون المشروع الأخير. أمّا الأمريكيون فكان هدفهم الرئيسي هو دولة ليبرالية ديمقراطية متكاملة ليست إسلامية من الناحية الرسمية؛ وقد ذكر بريمر أنّ ما سعى إليه الأمريكيون بواسطة قانون المرحلة الانتقالية هو هيكلة الحياة السياسية العراقية عبر التعامل مع قضية الفدرالية المثيرة للجدل، وحماية الحقوق الجماعية للأقلّيات (السنّة والكرد)، وإنشاء ضمانات لحقوق الإنسان الأساسية (Bremer 2006, pp. 213, 218, 226). وكانت الجوانب المثيرة للجدل في الفدرالية تتعلّق بتحديد أسس الفدرالية العراقية، فهل هي إثنية أم إقليمية؟ وهل هي مركزية أم لامركزية؟ وهل هي قومية أم متعدّدة القوميات؟ وتعقّد هذا المسعى بسبب قضيتين مهمّتين إضافيتين، وهما: نجاح عملية إعادة الإعمار ونقل السلطة إلى العراقيين، أو (استراتيجية خروج) كما دعاها جوناثان مورو في محاججته (Morrow 2005, p. 5).

وهنا يواجهنا سؤال لا بدّ منه، وهو: إلى أيّ حدٍّ وصل العراقيون أو الأمريكيون في النجاح بالتكيّف مع ما أشرنا إليه من أهداف خلافية وردت في قانون المرحلة الانتقالية؟ وكيف قاموا بتكييف مصالح الأقلّية والأغلبية في صيغة واحدة من شأنها أن تضمن تأسيس دولة مستقرّة وديمقراطية؟ وفي الإجابة على هذا السؤال لا بدّ أوّلًا من أن نذكر وجود تطابق واضح حينذاك بين المشروعين العلماني الليبرالي والأمريكي، وهو السبب الذي دفع الأمريكيين

(1) فيصل الإسترابادي: قانوني عراقي-أمريكي غادر العراق في صباه إلى الولايات المتّحدة الأمريكية في الستّينيات، وكان جدّه عضوًا في اللجنة الدستورية الأولى التي كتبت الدستور العراقي الأوّل في العام (1925). سلام الچلبي: ابن أخ أحمد الچلبي، وهو أيضًا غادر العراق في صباه ليستقرّ في بيروت، وكان متأثّرًا بالرؤى السياسية التي يحملها عمّه حول العراق. ولمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى (Diamond 2005, pp. 143–144).

إلى دعم اختيار إياد علّاوي كرئيس وزراء في المرحلة الانتقالية؛ لكنّ هذا الدعم لم يستمرّ بسبب العنف الطائفي الذي غمر المجتمع العراقي وتسبّب باستقطاب طائفي حادّ بعد العام (2004)، ممّا حسّن من مواقع الأحزاب الدينية، الشيعية والسنّية، ضدّ الأحزاب العلمانية والليبرالية بين العراقيين، وهو ما لم يكن مدرجًا ضمن الخطّة الأمريكية. وبما أنّ المجتمع الشيعي يولي مكانة سامية للقيادة الدينية العليا كجزء من نظريته الدينية الطائفية، فإنّ الهوية الإسلامية الشيعية كانت أكثر تأثيرًا بالمقارنة مع الهوية الإسلامية الشيعية. وأخذ الأمريكيون هذا الأمر بالحسبان فتحرّكوا باتّجاه الأحزاب التي كان يمكنها إسناد بنية العملية السياسية، وموازنة الآليات الحركية الجديدة للإسلامويين، ومساعدتهم في تطبيق أجندتهم؛ ووجدوا ضالّتهم في الأحزاب الكردية، إذ كان يُنظَر إلى الكرد حينها أنّهم سبيل لتغيير الآليات الحركية للانبعاث الإسلاموي غير المتوقّع وغير المرحّب به.

وجرى التوصّل إلى تسوية بين الكرد وسلطة التحالف الانتقالية حول الجوانب المثيرة للجدل في قانون المرحلة الانتقالية الذي رسم هيكلية الدولة العراقية، وهي: تقاسم السلطة، والفدرالية، والتعدّدية؛ وهي قضايا كانت مهمّة للكرد لإعادة لمّ شمل العراق على نحو يحمي حقوقهم الثقافية والاقتصادية والسياسية باعتبارهم ثاني كبرى المجموعات المجتمعية ـ السياسية في سكّان العراق بعد الشيعة، وهم يتساوون مع السنّة في هذه المنزلة. وفي الحقيقة، إنّ ما جعل موقف الكرد حاسمًا في إسناد عملية كتابة قانون المرحلة الانتقالية هو الوضع القوي الذي أنشؤوه وتمتّعوا به منذ العام (1991)، ووجود ميليشيا خاصّة بهم، والوضع الموحّد والمنظّم للقيادة الكردية وأجندتها السياسية الواضحة التي ساعدهم مستشاروهم الغربيون في توضيحها.[1] وكان الكرد يتمتّعون أيضًا بالتعاطف الأمريكي بسبب ما عانوه من انتهاكات تاريخية. والأهمّ من كلّ ما سبق هو أنّ وضعهم القوي لم يتحدّاه الشيعة ولا السنّة؛ إذ كان الشيعة يفتقرون إلى الخبرة السياسية، فلم تسنح لهم فرصة أن يحكموا أنفسهم سابقًا، كما حصل للكرد، وبينما كان الهمّ الأساسي للشيعة منصبًّا على حكم الدولة باعتبارهم أغلبية السكّان، لم يكن لديهم في الوقت نفسه استراتيجية سياسية واضحة ولا ذكية؛ أمّا السنّة، والذين

(1) كان البروفسور گالبريث ممّن أدّوا دورًا مؤثّرًا في بلورة الأجندة السياسية الكردية، وفي قضية الفدرالية بشكل رئيسي، وقد استعانت حكومة إقليم كردستان أيضًا بفريق من الخبراء الدستوريين تكوّن من: البروفسور خالد صالح، والبروفسور برنِدَن أوليري، والبروفسورة كارول سلطان. راجع (Galbraith 2006, pp. 160, 161, 166).

حكموا الدولة في ظلّ صدّام واستخدموا القوّة العسكرية للوقوف في وجه الطموح الكردي بالحكم الذاتي، فلقد اضطرّوا للتكيّف مع شعور جديد بالضعف. وكان قد جرى حينذاك حلّ الجيش العراقي والأجهزة الأمنية الأخرى التي استعملها نظام صدّام للسيطرة على المجتمع وتخويفه، فشجّعت هذه الظروف الكرد على المطالبة بمكانة خاصّة في العراق الجديد، ولهذا خاضوا مع بريمر مفاوضات يمكن وصفها بالشدّة عند مقارنتها مع مفاوضاته مع الشيعة الذين فقدوا وحدة أحزابهم السياسية بعد اتّفاق (15 تشرين الثاني/نوفمبر)، وجرى تضليلهم بشأن محتوى قانون المرحلة الانتقالية، وإضعاف دور السيّد السيستاني بما طرحه قادة الأحزاب الشيعية من تأكيدات على أنّ مفاوضاتهم الدستورية كانت تحت سيطرتهم (Allawi 2007, p. 221). وفي الواقع، بذلت سلطة التحالف الانتقالية جهودًا حقيقية للحدّ من دور الأغلبية الشيعية وحصر هذا الدور من خلال الاستعانة بدور الكرد والسنّة، وذلك بسبب خوفها من إنشاء دولة إسلامية مرتبطة بإيران ولضمان إدخال أفكار الديمقراطية الليبرالية إلى العراق. ولهذا كان أحد أجزاء الاستراتيجية الأمريكية في العراق أن تعمل على توسيع العملية السياسية لتشمل السنّة، وخصوصًا بعد العام (2005)، ومقاومة إعطاء الكرد وضعًا خاصًّا بهم.

ولم يعِ الشيعة هذه الظروف إلّا بعد إرسال مسوّدة قانون المرحلة الانتقالية إلى مجلس الحكم، وضمّت حينها القضايا التي اتّفق عليها سلطة التحالف الانتقالية والكرد حول دور الإسلام. وكانت النتيجة رفض الأحزاب الشيعية للتوقيع على المسوّدة وتفاوضها مع السيّد السيستاني الذي عبّر عن تحفّظاته حول المسوّدة لما فيها من تقييد ضمني للدستور الدائم الذي كان من المفترَض أن يصمّمه العراقيون وحدهم. لكنّ مطالبهم بتعديل المسوّدة في ما يخصّ القضايا المتعلّقة بدور الإسلام وتشكيل الفدرالية تعرّضت للرفض التامّ من الكرد وسلطة التحالف الانتقالية التي كانت تحت ضغط هائل لنقل السيادة؛ وفي المقابل، كان هنالك ضغط هائل على الشيعة للقبول بالمسوّدة كما هي. وانتهى الأمر بتوقيع الشيعة على المسوّدة في (8 شباط/مارس 2004) في اليوم نفسه الذي عبّروا فيه عن تحفّظاتهم بشأنها، لا سيّما في ما يتعلّق بطبيعة الدولة الفدرالية، ودور الإسلام، وعملية تعديل الدستور الدائم. وكان يُراد من هذا التصرّف إشعار شيعة العراق بأنّ قادتهم لم يكونوا راضين تمامًا عن كلّ ما ورد في القانون، وذلك كي لا يخسروا الدعم الشعبي؛ فكانت الأحزاب السياسية الشيعية ترى بأنّ قانون المرحلة الانتقالية أضعف دور الشيعة باعتبارهم أغلبية الشعب العراقي. وخلاصة القول أنّه لا السياسيون العراقيون، ولا الأمريكيون، تمكّنوا من التوفيق بين

المقترحات المختلفة المقدّمة بشأن البنية الجديدة للدولة العراقية ضمن مشروع مشترك، وهذا هو نفسه تمامًا ما حدث في حقبة المعارضة؛ ولهذا كانت التسوية بين الأمريكيين والأقلّية الكردية هي المقاربة الوحيدة لإعداد مسوّدة قانون المرحلة الانتقالية.

أضعف دور سلطة التحالف الانتقالية شرعية العملية لما فرضته من مبادئ محدّدة ولما مارسته من ضغط مستمرّ من أجل الالتزام بالجدول الزمني الذي وضعه اتّفاق (15 تشرين الأوّل/نوفمبر). وكانت التسوية الكردية تقوم على أيديولوجيا طائفية ركّزت على المحافظة على وضعهم ومصالحهم القومية كأولوية رئيسية. وبالنتيجة، لم يكن هنالك وقت يكفي لتبلور إمكانية تطوير مشروع دستوري عراقي مشترك، وكان هذا الأمر من العقبات التي تفاقمت بسبب الهزال الشديد للدستورانية وانحدار مستوى المصالحة الوطنية الداعمة لها. ولهذا، فعلى الرغم من ظهور المساومات والتسويات السياسية وهيمنتها في العملية الدستورية، تبيّن أنّ مسعى تحقيق الإجماع المشترك بين السياسيين العراقيين هو مسعًى واهم. وتقدّم لنا هذه الظروف الفريدة مشهدًا مفيدًا يبيّن لنا البطء والألم اللذين رافقا عملية صياغة ثقافة سياسية جديدة، وإن كانت في مرحلتها الجنينية، أي: الثقافة السياسية الديمقراطية في العراق.

ماذا عن الميزات الرئيسية لقانون المرحلة الانتقالية؟ إنّ أهمّ هذه الميزات هي موضوع الفدرالية؛ وكان ما دُعي بـ«المساومة الفدرالية» بين بريمر والكرد مضمّنةً في القانون على أساس التعدّدية والإجماع واللامركزية (O’Leary 2005, pp. 59, 63). وفي البداية، لم تكن هذه المساومة تعبّر عن الرؤية الأمريكية للفدرالية في العراق، لأنّ الفدرالية المأمولة حينها كانت تتّبع النموذج الفدرالي المعمول به في الولايات المتّحدة الأمريكية، أي: خليط من الأغلبية الوطنية في دولة مركزية نسبيًا مع درجة كبيرة من الحكم الذاتي القائم على أساسٍ مكوّن من وحدات إقليمية (المحافظات العراقية الثماني عشرة). لكنّ التصلّب الذي أبداه الكرد، والذي سنناقشه في ما سبق، وخوفهم من خضوعهم لحكم الشيعة، تسبّبا بتنازلهم عن مطالبهم على نحو يتوافق مع الخيار الثاني في سلّم استراتيجيتهم، أي: النظام الفدرالي المرن. ولذلك جاء قانون المرحلة الانتقالية وهو يعكس تعدّدية المجتمع العراقي قوميًا ودينيًا ولغويًا (الموادّ 1. ج؛ 7. أ، ب؛ 9؛ 10؛ 53)؛ ووضع أسس الديمقراطية الليبرالية في المادّتين (15. ج؛ 23) والفدرالية في المادّة (4). ولضمان عدم تغيير هذه الشروط في الدستور الدائم المقبل حصل الكرد على حقّ النقض في تعديل الدستور الدائم (المادّة 61. ج). ولقد سعى قانون

المرحلة الانتقالية، عبر هذه الموادّ الناتجة عن المساومة الفدرالية، إلى إنشاء وإصلاح أسس شرعية عملية هيكلة الدولة العراقية على نحو يتّبع الذهنية الكردية في الأساس. لكنّ سلطة التحالف الانتقالية والكرد لم يتمكّنا من حلّ كلّ القضايا المتعلّقة بالفدرالية، وأجّل قانون المرحلة الانتقالية النظر في بعضها حتّى يجري تناولها في إعداد الدستور الدائم، من أمثال قضية كركوك وحدود إقليم كردستان.

وكانت هنالك ميزة أخرى لقانون المرحلة الانتقالية هي دور الإسلام. وقد أوضح بوش وبريمر من البداية أنّه لا مجال لإنشاء دولة إسلامية في العراق. وجاء قانون المرحلة الانتقالية ليعتبر الإسلام الدين الرسمي للدولة، لكنّه تبنّى في الوقت نفسه مفهوم الحرّية الدينية على نحو مماثل للدستور الماليزي. ونصّت المادّة (7. أ) على أنّ الإسلام ليس سوى مصدر من مصادر التشريع؛ وقد رفض الشيعة هذه المنزلة في أوّل الأمر، وأصرّوا على أولوية الإسلام وشريعته، وأرادوا أن يكون الإسلام هو المصدر الرئيسي للتشريع في العراق؛ لكنّ الضغط الأمريكي، وسانده في ذلك الكرد والسنّة (وحتّى الأحزاب الإسلامية في هذين المكوّنين)، أدّى إلى تأسيس تفضيل بارز للعلمانية. وعندما لم يتمكّن الشيعة من تغيير المادة لجؤوا إلى تسوية نجحوا من خلالها في إضافة شرط يمنع سنّ أيّ قانون في المرحلة الانتقالية يتعارض مع الإسلام؛ فتحرّك الپاچچي بذكاء وأضاف شرطًا يمنع سنّ أيّ قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان.

واحتوى قانون المرحلة الانتقالية على (قائمة حقوق) تضمّنت حماية الحقوق الفردية وضمنت حرّية التعبير والاجتماع وغيرها من الحرّيات المدنية. ووصف الپاچچي هذه (القائمة) بأنّها تقدّمية ويمكنها أن تكون مصدرًا للإلهام في المنطقة (Otterman 2004, p. 2). وعلى الرغم من البنود الإيجابية الواردة في الحرّيات المدنية التي تضمّنها قانون المرحلة الانتقالية، فلقد احتوى القانون أيضًا على الكثير من البنود المتضاربة التي أضعفت مصداقيته بين الكثير من العراقيين. وحدّد جمال بن عمر نقاط الضعف هذه، وذكر منها الاستعجال والسرّية في عملية كتابة القانون، والتي هيمن عليها الأمريكيون ولجنة غير منتخَبة، وبموجب هذه العملية المختلّة أُلزِم المجلس المنتخَب بالكثير من البنود المهمّة التي كان يجب على العراقيين أن يقرّروها بأنفسهم، ممّا أضعف الإجماع الوطني (Benomar 2004, p. 93). ولا شكّ في أنّ نقاط الضعف هذه كانت نتاجًا للعوامل الرئيسية الثلاثة التي أثّرت على العملية الدستورية، والتي ناقشناها في بداية هذا الفصل، وكان أوّلها غياب الإجماع الوطني بين

الجماعات السياسية العراقية؛ وثانيها غياب الثقافة الديمقراطية الدستورية عن العراق، لا سيّما في صفوف معظم السياسيين العراقيين، والذين كانوا عاجزين عن تطوير إجماع وطني؛ أمّا العامل الثالث فهو دور الأمريكيين الذين لم يقوموا بدور الوصاية، ولا الوساطة، ولا حتّى الإشراف، بل كانوا في الحقيقة شريكًا ساند وفرض بعض المبادئ لمساعدة عملية إعادة إعمار الدولة العراقية، ولم يتعامل الأمريكيون مع الأحزاب العراقية على قدم المساواة، إذ همّشوا السنّة، وحصروا الشيعة، وأطلقوا الكرد، ولم يقدّموا حلًّا للتضارب بين مشروعاتهم، ولهذا فإنّ العملية التي أنتجت قانون المرحلة الانتقالية كانت سببًا في إضعاف شرعيته (Galbraith 2005b, p. 280). وهكذا تسبّب قانون المرحلة الانتقالية، أو الدستور المؤقّت، بتفاقم التشتّت عوضًا عن تمتين وحدة العملية السياسية.

5. 1. 2. المرحلة الثانية: الدستور الدائم

اختار الأمريكيون الحكومة المؤقّتة في (حزيران/يونيو 2004) بعد أن أكملوا تأسيس الجوانب الأهمّ للدولة العراقية الجديدة من خلال قانون المرحلة الانتقالية وأوضحوا البنود التي تضمن عدم تغيير هذه الجوانب في الدستور الدائم. وكان الهدف المعلَن للحكومة المؤقّتة هو المساعدة في تطوير حقّ تقرير المصير والديمقراطية والتحضير للانتخابات الوطنية في (كانون الثاني/يناير 2005). لكنّ هذا الهدف كان غير قابل للإنجاز لأسباب متنوّعة، ومنها غياب الحكومة المؤثّرة والمؤسّسات الفاعلة، وانعدام التعاون بين الزعماء السياسيين. ويضاف إلى ذلك ما ذكره آدم روبرتس الذي حاجج بأنّ الحكومة المؤقّتة لم تكن حكومة «مستقلّة» ذات سيادة بشكل كامل، لأنّها كانت مقيّدة بقانون المرحلة الانتقالية، والذي نصّ على أنّ الحكومة المؤقّتة لا يحقّ لها تعديل بنوده، وذلك بموجب قرارات الأمم المتّحدة والالتزامات المقدّمة لسلطة التحالف (Roberts 2005, pp. 39–42). وفي الحقيقة، كانت هذه الحكومة المؤقّتة مصمَّمةً على نحو مقصود لتكون محدودة السلطات، كما يشير اسمها، بسبب الطريقة التي اتُّبِعت في اختيارها والغاية من ورائها، وهي التحضير للانتخابات الانتقالية. وقد نقلت سلطة التحالف الانتقالية السيادة إلى العراقيين في (28 حزيران/يونيو 2004) للتأكيد على حلّها بشكل رسمي.

تميّزت المرحلة الدستورية الجديدة، كما يحاجج البعض، بالانخفاض الكبير للضغوط الأمريكية مقارنةً بما كان يجري في عملية كتابة قانون المرحلة الانتقالية؛ إذ أصبح الأمريكيون

والكثير من الأطراف الفاعلة الدولية يتعاملون بحذر أشدّ مع حساسيات تقديم العون في هذه العملية، ولا سيّما بعد التظاهرات الشعبية التي اندلعت في العراق بعد نشر قانون المرحلة الانتقالية للمرّة الأولى. وفي الواقع، لم يحصل انخفاض الضغوط الأمريكية بشكل ملحوظ، إذ ظلّ موجودًا ولكنّ جزءًا منه كان يجري تحت غطاء الدور الكردي. وكان الكرد حينها راضين بما أسّسه قانون المرحلة الانتقالية، وينتوون العمل للمحافظة عليه. وبالإضافة لذلك، تحوّل الدور الرسمي للأمريكيين، والذي مثّلته في السابق سلطة التحالف الانتقالية بموجب قرارات الأمم المتّحدة، إلى دور غير رسمي تؤدّيه السفارة الأمريكية في بغداد. وقد أخبرني أحد السياسيين العراقيين في مقابلة هاتفية أجريتها معه أنّ الأمريكيين كانوا يعملون في الكواليس، وأنّهم عدّلوا اتّفاقاتهم (Al-Hiti 2012). أمّا العوامل الأخرى التي ميّزت عملية كتابة الدستور الدائم وأثّرت عليها فكانت: نتائج الانتخابات الوطنية، وبنود قانون المرحلة الانتقالية، وحالة انعدام الأمن وغياب الاستقرار التي أدامت الضغط على السياسيين العراقيين والأمريكيين لدعم عملية إعادة الإعمار السياسية وتسريعها.

وجرت الانتخابات الوطنية في موعدها المقرّر في (كانون الثاني/يناير 2005)، وقاطعها السنّة كما كان متوقّعًا. وتحقّقت التنبّؤات التي رأت أنّ الأغلبية العددية للشيعة ستنتج أغلبية برلمانية واضحة، ليحلّ الكرد في المرتبة الثانية. وفي (مايس/مايو 2005) عيّنت الجمعية الوطنية (55) عضوًا لكتابة الدستور وفقًا لحجم الكتل البرلمانية حينذاك، وهي: الائتلاف الوطني (135 مقعدًا في البرلمان)، والكرد (70 مقعدًا)، والقائمة العراقية (40 مقعدًا)، بالإضافة لمقاعد الأقلّيات وهي مقعد واحد لكلٍّ من التركمان، والكلدوآشوريين، والشبك، والصابئة، والأيزيديين. وترأّس لجنة كتابة الدستور الشيخ همام حمّودي، وهو من أعضاء (المجلس الأعلى). وفي هذه المرّة أيضًا لم تكن اللجنة الدستورية تمتلك سوى شرعية سطحية بسبب الغياب المتعمّد للسنّة. وقد بذلت الولايات المتّحدة الأمريكية والأمم المتّحدة جهودًا ضخمة لتوسيع اللجنة الدستورية لتشمل السنّة، وجرى في (16 حزيران/يونيو 2005) اتّخاذ قرار بتوسيع اللجنة لتشملهم، واختار الأمريكيون (15) شخصية سنّية لتنضمّ إلى اللجنة التي تحوّلت منذ ذلك الحين إلى لجنة رسمية كي تعالج القضايا الإدارية المتعلّقة بإضافة الأعضاء السنّة. وكان الجدول الزمني الذي جاء في قانون المرحلة الانتقالية يقضي بإرسال مسوّدة الدستور إلى الجمعية الوطنية في (15 آب/أغسطس 2005)، لتتمّ المصادقة عليه باستفتاء شعبي في (تشرين الأوّل/أكتوبر)، فلم يكن هنالك سوى شهرين لإنجاز المهمّة.

وكان من الواضح حينها أنّ العمل على كتابة الدستور تعرّض لضغط شديد من ناحية الوقت، وقرّر الأمريكيون عدم التساهل مع موعد إرسال المسوّدة، إذ كان من الممكن تمديد الموعد ستّة أشهر أخرى أتاحتها المادّة (61. و) من قانون المرحلة الانتقالية عند الحاجة لوقت إضافي لإكمال كتابة مسوّدة الدستور. ومع اقتراب موعد انتخابات الكونگرس في الولايات المتّحدة سعت إدارة بوش إلى أن تعكس للمجتمع الدولي وللشعب الأمريكي نفسه أن عملية إعادة الإعمار السياسية في العراق كانت تمضي إلى الأمام، فأيّ تأخير كان يعدّ إخفاقًا. وفي الحقيقة، كان الشيعة وحتّى الكرد، كما يحاجج پولاك وبراون، متحمّسين لإكمال المصادقة على الدستور في تلك المدّة المحدودة بسبب المصالح السياسية لكلٍّ منهما؛ فالشيعة كان يهمّهم تغيير البنود التي شعروا بأنّهم أُجبِروا على قبولها في قانون المرحلة الانتقالية ورغبوا بدفع مطالبهم بحكم الأغلبية وإقامة دولة إسلامية، فكانوا يأملون بأن يحصلوا على ما لم يتمكّنوا من الحصول عليه في قانون المرحلة الانتقالية وأن يحدثوا تحوّلًا في الدستور الدائم عبر تشكيل حكومة أغلبية؛ أمّا الكرد فكان لهم أيضًا نفوذ قوي للتأثير على الدستور الدائم والمحافظة على ما حقّقوه من مكاسب (Pollack 2005, p. 4; Brown 2005a, p. 3). وفي الحقيقة، كانت عملية كتابة دستور وطني دائم في نظر كلّ الأحزاب العراقية إنجازًا سياسيًا مهمًا، وذلك لتجربتها الطويلة مع الدساتير المؤقّتة (1958 ـ 2003). فالدستور الدائم من شأنه أن يحسّن وضع الأحزاب المشاركة داخل المجتمع العراقي عمومًا، وفي أوساطها المجتمعية ـ السياسية خصوصًا، بسبب التجربة الدستورية الفقيرة في العراق. وإذا أخذنا ذلك بالحسبان يتبيّن لنا أنّ الأطراف الثلاثة (الأمريكيون والشيعة والكرد) ينتفعون من دستور سيسلك طريقه نحو التطبيق في نهاية المطاف.

وقاطع السنّة الانتخابات ورفضوا العملية السياسية الديمقراطية برمّتها لأنّها لم تكن لتعيدهم إلى موقعهم السابق الذي اعتادوا فيه على الإمساك بالسلطة لوحدهم. ولم يشترك في الانتخابات من السنّة سوى حزب واحد هو (الحزب الإسلامي العراقي)، وذلك لأسباب ذكرناها في موضع سابق من هذا الفصل. وباختصار، خرج السنّة بتقييم سلبي لتأثيرات العملية الديمقراطية الليبرالية الجديدة في ما يخصّ اعتبارات الربح والخسارة. لكنّنا إذا نظرنا بمنظار اليوم إلى ما جرى حينذاك فسنتوصّل إلى خطأ تقييمهم ذاك، لأنّ الديمقراطية الليبرالية تتعلّق دائمًا بالتساوي في الحقوق والفرص في ظلّ حكم القانون، وهذا يجعل من تقييمهم إبرازًا لواقع خواء الثقافة الديمقراطية في العراق. ولم يكفّ هذا التقييم السنّي

عن أن يكون قوّة تعمل على الاضطراب وإضعاف العملية السياسية، لأنّ السنّة سارعوا إلى اختيار طريق التمرّد سعيًا منهم لتغيير أثر العملية الديمقراطية على وضعهم. وأسهم هذا الموقف في إضعاف شرعية العملية في أعين الكثير من العراقيين والأمريكيين وحتّى بعض الدول العربية، وذلك لغياب المكوّن الذي يحتلّ المرتبة الثالثة في العراق على صعيد العدد، والمرتبة الثانية في ترتيب الأقلّيات، مع أنّه المكوّن الرئيسي في الدول العربية. وكان وجود السنّة ضروريًا لأسباب عدّة، ومنها: ضمان الإجماع الوطني؛ وتهدئة مخاوف الدول العربية حول مستقبل سنّة العراق؛ وضمان أن تكون حلبة السياسة، لا التمرّد، هي المكان الذي تحلّ فيه الاختلافات؛ وموازنة ضغوط المطالب الدينية للشيعة، لأنّ معظم السنّة علمانيون؛ والسيطرة على الميول الانفصالية عند الكرد عبر تحالف قوي مع الشيعة لإنشاء نظام فدرالي مركزي قوي. ولا شكّ في أنّ السنّة رفضوا فكرة إنشاء نظام فدرالي في العراق، إلّا إنّه كان من الممكن لهم أن يستفيدوا من الفدرالية لأنّها تساعدهم على إنشاء نظام فدرالي مركزي يحمي وحدة أراضي العراق ويضمن مقاربة تراعي المساواة في توزيع الإيرادات المالية؛ فمثل هذا النظام الفدرالي يمكنه أن يقترب كثيرًا من مشروعهم السياسي الخاصّ بهم.

وبالنظر إلى ما سبق، لم يكن من السهل على اللجنة أن تنجز مهمّتها الدستورية في الوقت المحدّد، لأنّها كانت مقسّمةً بين ستّ لجان فرعية ولجنة فرعية سابعة للتنسيق. وكان هذا التقسيم الخاصّ للجان قد اتُّبِع سابقًا في عمل مجموعة (DPWG) وكتابة قانون المرحلة الانتقالية. وكانت اللجان الفرعية الستّ مكلّفةً بالتعامل مع ستّة مواضيع رئيسية في الدستور، وهي: الأسس الأساسية، والحقوق والواجبات، والمنظومة الحكومية، والفدرالية، والضمانات الدستورية، والأحكام الانتقالية وعملية تعديل الدستور. ولم يكن من المستغرب أن يتوجّب على اللجنة الأصلية واللجان الفرعية أن تتقيّد في عملها بالإجماع عوضًا عن قاعدة الأغلبية البسيطة (Brown 2005a, p. 4). ومع ذلك، فلم تكن المهمّة سهلة الإنجاز، واقتضت من الناحية العملية طلب المساعدة من منظّمة الأمم المتّحدة وغيرها من الأطراف الدولية الخبيرة. ووصلت بعثة الأمم المتّحدة لمساعدة العراق (UNAMI) بقيادة نيكولاس هيسوم في (مايس/مايو) لتقديم العون إلى اللجنة الدستورية. لكنّ مهمّة (UNAMI) تعقّدت هي أيضًا بسبب ضغط الجدول الزمني، وغياب الخبراء المستعدّين للحضور بسرعة دعمًا لعملية كتابة دستور في مرحلة ما بعد الصراع، والعمل الذي كان جاريًا على إدخال السنّة في اللجنة الدستورية (Morrow 2005, pp. 13–14)؛ ولهذا لم تتمكّن (UNAMI) من تقديم مساعدة

كافية للجنة الدستورية في التوفيق ما بين المشروعات المختلفة. وكانت النتيجة حلّ اللجنة الدستورية في (8 آب/أغسطس) ونقل مسؤولياتها إلى (مجلس قيادة) تكوّن من قادة المجلس الأعلى وحزب الدعوة والحزبين الكرديين.

وكان هنالك سبب رئيسي وحيد لحلّ اللجنة الدستورية، وهو أنّ أعضاء اللجنة لم يكونوا يمتلكون صلاحية حرّية التصرّف في اتّخاذ القرارات والاتّفاق على البنود دون الرجوع إلى قادة الأحزاب التي جاؤوا منها؛ إذ كانوا مجرّد «موفدين»، لا «ممثّلين». وقد كشف هذا الأمر عن حقائق مختلفة، ومنها: غياب الثقة بين السياسيين، والانقسامات الداخلية بين الجماعات السياسية، والثقافة السياسية المشتّتة، والتي أصبحت شديدة الوضوح في يومنا هذا. وأشارت هذه الظروف إلى أنّ الدستور كان يُراد منه أن يخدم مصالح النخب السياسية عوضًا عن مصالح العراق وشعبه، أو حتّى مصالح المكوّنات الإثنية أو الدينية. لكنّ حلّ اللجنة الدستورية جلب تعقيدات إضافية إلى العملية الدستورية، لأنّه أدّى أيضًا إلى إنهاء الدور السنّي في العملية الدستورية عندما جرى نقل النقاش الدستوري إلى اللجنة القيادية.

وفي الحقيقة، إنّ التقييم الإجمالي لدور السنّة يبيّن لنا أنّه لم يكن دورًا مؤثّرًا، وذلك لأسباب مختلفة، وأوّلها أنّهم لم ينضمّوا إلى اللجنة باعتبارهم جماعة سياسية، فعلى الرغم من أنّ الأعضاء كانوا يمثّلون المكوّن السنّي فإنّهم كانوا يعانون في الواقع من التشتّت الداخلي والانقسام إلى جماعات سياسية مختلفة، ممّا أضعف قدرتهم على الدفاع عن قضيتهم والتوصّل إلى تسوية في العملية الدستورية، ومن الأمثلة المناسبة في هذا السياق: موقف الحزب الإسلامي الذي دعم مسوّدة الدستور عندما رفضتها كلّ الجماعات السياسية السنّية الأخرى. وثمّة سبب آخر للدور السنّي غير المؤثّر، وهو أنّهم لم يلاقوا الكثير من الترحيب بانضمامهم للعملية الدستورية، فالضغط الأمريكي هو من أدخلهم إلى العملية السياسية للتخلّص من موقفهم العنيف ضدّ العملية ولإضفاء صفة الشرعية عليها في نهاية المطاف، لأنّ إقناع المجتمع الدولي بها يقتضي إقامتها على أساس الإجماع إلى أوسع نطاق ممكن. وعبّر السياسيون الشيعة والكرد عن هذا الرأي الواضح، ومنهم الشيخ همام حمّودي الذي رأى بأنّ السبب في تهميش السنّة هو قرارهم برفض المشاركة في العملية السياسية منذ بدايتها على الرغم من كلّ الطلبات والالتماسات التي قدّمتها الجماعات السياسية الأخرى. لكنّ السنّة انضمّوا في النهاية إلى اللجنة الدستورية على الرغم من غياب تمثيلهم الانتخابي والرسمي، وأُخِذت بعض آرائهم بالحسبان؛ لكنّ هذا الأمر لا يعني أنّ الشيعة (وهم الأغلبية)

كانوا ملزَمين بأن يأخذوا بالحسبان كلّ ما طالب به السنّة (وهم الأقلّية)، لأنّ في هذا الأمر ابتعادًا عن الديمقراطية الليبرالية (Hamoudi 2007, p. 1316). وكان حلّ اللجنة والعجز عن الانتهاء من مسوّدة الدستور سببًا في إعادة تفعيل الدور الأمريكي ممثّلًا بالسفير زلماي خليلزاد، ورحّب بهذا الدور بعض الجماعات العراقية، بمن فيهم: وزير الخارجية العراقي هوشيار زيباري؛ بل إنّ محمود عثمان، وهو من الأعضاء الكرد في اللجنة الدستورية، أعلن أنّ الأمريكيين عقدوا تسويات بين كلّ الآراء المختلفة للكتل السياسية جميعها، لكنّهم لم يتدخّلوا بشكل مباشر كما فعلوا في عملية كتابة قانون المرحلة الانتقالية، بل كانوا يلتقون بالسياسيين العراقيين على انفراد في الكواليس، ولم يحضر السفير الأمريكي جلسات اللجنة الدستورية (Ottman 2012). ولقد أخبرني حسين الفلّوجي، وهو من المستشارين القانونيين العراقيين في اللجنة الدستورية، أنّ المادّة الوحيدة التي أصرّ عليها الأمريكيون كانت تتعلّق بالاتّفاقيات الدولية بين العراق والمجتمع الدولي (Al-Fuluji 2012). وإذا أخذنا بالحسبان كلّ ما حدث منذ ذلك الحين فسيتبيّن لنا أنّ الأمريكيين لم يؤدّوا دور الوسيط المحايد (Finer and Fekeiki 2005).

وكانت التسويات الدستورية ذات أهمّية خاصّة في الآراء السياسية المختلفة القائمة على الأجندات الطائفية والدينية والإثنية. ويبيّن الجدول (5.أ) الآراء العراقية المختلفة حول بنية الدولة. ويصف إرسين قالايجي أوغلو الدستور العراقي الحالي بأنّه يبدي خصائص تسوية صعبة بين الأحزاب المتعارضة ضمن ذلك الصراع المعقّد والمتشابك (Kalaycioğlu 2005, p. 121). وكانت التسويات، في الأصل، قد جرى التوصّل إليها في موضوعات لم تتمكّن اللجان الفرعية من تحقيق إجماع كبير عليها، من أمثال: الفدرالية، وحدود الأقاليم الفدرالية، وقضية كركوك، وتوزيع إيرادات النفط، وعملية تعديل الدستور. ومع ذلك، فقد بقيت الكثير من هذه الموضوعات وغيرها دون حلّ عندما أُرسِلت مسوّدة الدستور إلى الجمعية الوطنية. لكنّ إرسال دستور غير مكتمل كان أفضل، في الحالة العراقية، من الشلل الذي يعدّ من ميزات العملية السياسية الهشّة، وأفضل من استمرار تدخّل أعضاء النخب في حلقة التفاوض بينما يستمر الشعب العراقي بالمعاناة من التقصير في تقديم الأمن والخدمات الضرورية الأخرى. وكانت التسويات التي تمّ التوصّل إليها تتّصف بالمتانة إلى حدٍّ ما بين الشيعة والكرد، لكنّها كانت شديدة الضعف في ما يتعلّق بالسنّة.

وثمّة سبب آخر يُضاف إلى الأسباب التي ذكرناها سابقًا للوضع الخاصّ للسنّة، والتي

نشأت من تمثيل السنّة بواسطة أعضاء غير منتخَبين وعدم وجود قيادة موحّدة لهم، وهذا السبب هو: الغياب الصارخ للأجندة الدستورية عندهم. إذ منعهم رفضهم، في الأصل، للعملية السياسية والانتخابات من تطوير رؤية دستورية لمستقبل الدولة العراقية، وعندما انضمّوا إلى اللجنة في نهاية المطاف كان من الصعب عليهم جدًّا أن يطوّروا أمثال هذه الأجندة ضمن الجدول الزمني المحدود، فلم تتطوّر أجندتهم الدستورية ورؤيتهم الاستراتيجية إلّا في وقت لاحق تلا انتخابات (كانون الأوّل/ديسمبر 2005)، ففي (شباط/فبراير 2006) بلور السياسيون السنّة رؤية دستورية جديدة تكوّنت من ثماني نقاط أساسية، وهي: عملية تعديل الدستور؛ ومعوّقات إكمال المنظومة الفدرالية، التي حالت دون تطبيق بنود البنية الإقليمية؛ والتحّكم على المستوى الوطني وملكية الموارد الطبيعية؛ وإعادة إنشاء الجيش الوطني والأجهزة الأمنية، والتي جرى حلّها خلال عملية اجتثاث البعث؛ وقضية كركوك؛ والتشديد على الهوية العربية والإسلامية للعراق؛ والتأكيد على أن حقوق اكتساب الجنسية تأتي من الوالد وحسب. ولو كان السنّة قادرين على تطوير أجندة وطنية متينة خاصّة بهم لأدركوا حينها إمكانية تغييرهم للتسوية الشيعية ـ الكردية الهشّة، لأنّ (الائتلاف الوطني) كان موحّدًا خلف أجندته الدستورية، وذلك في موضوع الفدرالية قبل كلّ شيء، وهو موقف كان يمكن للسنّة أن ينتفعوا منه بشكل هائل. ولذلك فإنّ (المجلس الأعلى) والكرد، واللذان تنصبّ مصالحهما الرئيسية على اللامركزية والفدرالية، حافظا بحذر على تسويتهما الهشّة لمنع السنّة من إضعافها، ولذلك فقد تعاملا باحتياط شديد مع الترحيب بمشاركة السنّة في العملية الدستورية.

إنّ المشاريع السياسية المتنوّعة التي دعت إليها هذه الأحزاب والتجمّعات المصلحية كانت بعيدة بشكل دائم عن أن تكون مشروعًا وطنيًا؛ بل إنّ هذه المشروعات، ومنها قانون المرحلة الانتقالية، كانت في حقيقتها تمثيلًا لمصالح سياسية ضيقة ومحدّدة سعى السياسيون إلى طرحها ضمن مصالح مكوّناتهم الدينية والطائفية. ولم يمكن التوفيق قطّ بين هذه المصالح، لكنّ كلّ مشروع منها دخل في تسوية من أجل مساعدة العملية الدستورية على تحقيق بعض المصالح المرجوّة على الأقلّ، ولا سيّما المصالح الأمريكية. ويحاجج الكثير من المنتقدين بأنّ الدستور العراقي عانى خلال هذه الظروف الصعبة من سلسلة من التناقضات التي أضعفت وحدة أراضي الدولة فكان لا بدّ من تعديلها (Makiya 2005, Horowitz 2005). وعلى سبيل المثال، يمكننا أن نلاحظ في بعض أقسام الدستور عناصر كونفدرالية قوية ضمن المنظومة الفدرالية، كالمادّة (115) من الباب الرابع المتعلّقة بـ«اختصاصات السلطات

الاتّحادية [الفدرالية]»، والتي تعطي القوانين الإقليمية أولويةً على القانون الفدرالي، بينما نجد في المادّة (112) من القسم نفسه أنّ من الواضح أنّ الحكومة الفدرالية لم يوكل إليها سوى دور محدود جدًّا. ومع ذلك، فإنّ هذه التسويات الدستورية لم تحلّ الكثير من القضايا الخلافية، من أمثال: توزيع إيرادات الموارد الطبيعية، والاسم الرسمي للدولة، وقضية كركوك، وحدود إقليم كردستان، وإنشاء المحكمة الفدرالية العليا، ووضع القوّات غير الحكومية، وعملية تعديل الدستور، وغيرها من الموضوعات الكثيرة الأخرى.

وأدّى ضغط الالتزام بالجدول الزمني خلال عملية كتابة الدستور الجديد إلى الحيلولة دون تطوير العراقيين لإجماع سياسي واسع حول العملية الدستورية بأكملها، ولا سيّما في ما يتعلّق بالقضايا ذات الحساسية الشديدة. ويحاجج براون بأنّ الأمريكيين بذلوا حينها جهودًا كبيرة لتكون العملية الدستورية فرصةً لالتحام العراقيين سويةً ضمن مجتمع متعدّد الإثنيات وفقًا لصيغة ديمقراطية (Brown 2005a, p. 2). لكنّ هذه الفرصة، وكما رأينا، لم تسنح قطّ في مرحلة حشد المعارضة، وكانت تتطلّب على المستوى النظري أكثر من شهرين فقط لصياغتها، وهذا إذا أخذنا بالحسبان الغياب التاريخي للمجتمع المدني والثقافة الديمقراطي، وعدم وجود أيّة رؤية مشتركة أو إجماع على الجوانب الرئيسية لبنية الدولة. ولا شكّ في أنّ الأمريكيين استمرّوا بالضغط لفرض أجندتهم على الرغم من الطبيعة التي تثير الكثير من الشكوك لاستجابتها للاحتياجات السياسية والثقافية والاقتصادية والمجتمعية للعراقيين، والتي كان يجب التعامل معها على الصعيد العملي عبر أدوار تمثيلية رسمية. وقبل يومين من إرسال مسوّدة الدستور انطلقت بين الأمريكيين والسنّة تسوية أخرى تتعلّق مباشرةً بعملية المصادقة، وتمّ الاتّفاق في (12 آب/أغسطس) على السعي لتأمين موافقة السنّة على الدستور؛ وكان الأمر يتعلّق بالمادة (142) التي قضت بقدرة السنّة على عرقلة الدستور ورفضه بشكل شرعي إذا صوّت ثلثا السكّان في أيّة ثلاث محافظات برفضه. وعلى الرغم من هذه المساومة السياسية فقد رفض أغلبية السنّة الدستور في الاستفتاء (96 % من أصوات محافظة الأنبار، و85 % من أصوات محافظة صلاح الدين، وستّون ألف صوت في محافظة الموصل)، وكانوا، في الواقع، قريبين جدًّا من إيقاف العملية الدستورية بأكملها لو وصل عدد الأصوات الرافضة في الموصل إلى أربعة وثمانين ألفًا. وكانت النتيجة المصادقة على الدستور، ولكن مع غياب واضح للإجماع الوطني. وعليه، فإنّ سلسلة الأحداث السابقة أضعفت استقرار النظام الفدرالي الجديد منذ انطلاقه، لأنّ شهادة ميلاده كانت تفتقر للشرعية.

الجدول (5.أ): بنية لجنة صياغة الدستور

أعضاء الكتلة في اللجنة الدستورية	عدد المقاعد	الرؤية التي تسعى لها الكتلة في الدستور الدائم
الائتلاف العراقي الموحّد: ويتكوّن من: المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق حزب الدعوة التيار الصدري حزب الفضيلة	28	دور الشريعة وحكومة إقليمية قوية.
الاتّحاد الكردستاني	15	الأقلمة والعلمانية.
القائمة العراقية	8	حماية وحدة أراضي العراق بواسطة حكومة مركزية قوية ورفض الفدرالية الإقليمية. موازنة دور الجماعات السياسية العراقية بواسطة وضع حدود لدور الشيعة والكرد. إنهاء اجتثاث البعث.
الأقلّيات (التركمان، والحزب الشيوعي، والكلدوآشوريون، والسنّة)	4	التشديد على الهوية الوطنية العراقية.
الإجمالي دون احتساب السنّة	55	
العرب السنّة	15	تأجيل الفدرالية حلّ قضية اجتثاث البعث.
مقاعد إضافية للأقلّيات	1	
العدد الإجمالي للمقاعد بعد تضمين السنّة وزيادة مقاعد الأقلّيات	71	

5. 1. 3. المرحلة الثالثة: عملية تعديل الدستور

تمّ في نهاية العام (2005) تبنّي «الدستور الدائم» واختيار الحكومة الدائمة الأولى. وكان العراقيون جميعًا يأملون بأن تؤدّي هذه التطوّرات الجديدة إلى تزويد العراق بالاستقرار الذي طال انتظاره، ولا سيّما بعد قرار السنّة بالمشاركة في العملية السياسية أملًا منهم بأن يتمكّنوا بها من تغيير طبيعة الدستور. وتلا ذلك ظهور تحدٍّ واجهته الحكومة الدائمة، وهو كيفية إنشاء منظومة سياسية فدرالية فاعلة، بالإضافة إلى كيفية تحسين الحوار الوطني لتسهيل التطبيق الشرعي للدستور. لكنّ الحكومة الفدرالية ضعفت أكثر وتعقّدت وظيفتها وتعمّقت الاختلافات السياسية بسبب عدم إقامة الدستور على قدر كافٍ من الإجماع الوطني واستمرار نواقصه؛ فتوجّب على البرلمان أن يبدأ بمعالجة سلسلة من التعديلات الدستورية من أجل العمل على تحقيق مطالب السنّة، وذلك لبناء الإجماع الوطني وصياغة البنود غير المكتملة.

وفي نهاية العام (2006) اختار مجلس النوّاب لجنة مراجعة الدستور لتتوّلى مسؤولية

مراجعة دستور العام (2005) من أجل التواؤم مع مطالب السياسيين السنّة التي طالبوا بها قبل إقرار الدستور بمدّة وجيزة. وجرى تصميم هيكلية لجنة تعديل الدستور على نحو يضمن تمثيل كلّ العراقيين، فضمّت في عضويتها عدّة «حلقات» لتمثيل تنوّعات التوجّهات القوية بين النوّاب من أجل التوصّل إلى إجماع على الطيف الكامل للرأي البرلماني. وتكوّنت الحلقة الأولى من ثلاثة أعضاء يمثّلون المجموعات العراقية الرئيسية، وكانت هذه اللجنة الصغيرة محورًا للجنة أكبر تتكوّن من (27) عضوًا، والذين كانوا بدورهم يمثّلون التوجّهات السياسية القوية؛ وكان البرلمان هو الحلقة الثالثة الأخيرة المحيطة بالحلقتين السابقتين (Hamoudi and Mallat 2009). وكان هذا التركيز على تحقيق إجماع مشترك جزءًا مهمًّا من الجهد المبذول للتغلّب على مشكلة الإقصاء التي عانت منها العملية الدستورية في العام (2005). وكانت الغاية الرئيسية لهذا الجهد هي استقرار العملية السياسية وعمل الحكومة، والتمكّن بذلك من إنشاء شرعية أقوى. ويمكننا أن نعتبر هذا الشأن، في حدّ ذاته، مجرّد تطوّر آخر في الطريق الطويل والمعقّد للديمقراطية في العراق، لأنّه اعتراف رسمي بالحاجة إلى مواءمة المواقف السياسية المختلفة عبر شكل من أشكال تشارك السلطة يحترم الثقافات المختلفة. وفي غضون ذلك، كانت الآلية المعتمدة لتمرير تعديلات لجنة مراجعة الدستور تقوم على المادّة (142)، والتي تشترط توفّر الأغلبية المطلقة في كلّ محاولة عوضًا عن اللجوء إلى الآلية المعقّدة المنصوص عليها في المادّة (126)، وكانت هذه خطوة مهمّة أخرى على ذلك الطريق. وفي الحقيقة، قام السياسيون العراقيون في وقت لاحق بتمرير قوانين في العام (2008) مستغلّين استراتيجية الأخذ المتزامن لتعديلات متعدّدة وفقًا للمادّة (142)، وكانت القوانين الثلاثة المثيرة للجدل هي: قانون العفو العام، والقانون الذي يفصّل العلاقة بين الحكومة الفدرالية والحكومات المؤقّتة، وقانون الموازنة الوطنية للعام (2008). ويحاجج جَيسون كْلَك بأنّ الاستراتيجية السياسية كانت قادرة على زيادة أرجحية الإجماع وحلّ النزاع بين السياسيين العراقيين (Gluck 2008, p. 1). ولا شكّ في أنّ ما حصل كان علامةً لحدوث تطوّر سياسي جديد في تطبيق البنود الدستورية والتشريع الجديد.

اقتضت مهمّة لجنة مراجعة الدستور اقتراح تعديلات للموادّ الدستورية المثيرة للجدل، وإكمال الموادّ غير المكتملة في دستور العام (2005). وقد نجحت اللجنة عمليًا في كتابة الكثير المتعلّقة بالقضايا التي لم يكملها من كتبوا الدستور، وكان هذا النجاح ملحوظًا بشكل خاصّ في عدد من التعديلات الدستورية، والتي زادت عدد موادّ الدستور من (144) مادّة

في دستور العام (2005) إلى (193) مادّة في نسخة العام (2006) المعدّلة من الدستور (انظر: الجدول 5.ب). وعلى سبيل المثال: زادت لجنة المراجعة من حجم الدستور بكتابة بنود مجلس الاتّحاد (المجلس الفدرالي) في المواد (81 ـ 98). لكنّ اللجنة فشلت في تعديل القضايا المثيرة للجدل: الفدرالية وتقسيم السلطات بين الأقاليم والمركز، وإنشاء أقاليم جديدة، وتوزيع إيرادات النفط؛ وهي قضايا لا تزال موضعًا للنقاش حتّى اليوم. وليس من المفاجئ أن الشيعة والكرد لم يسعيا إلى إدخال تغييرات أخرى على الدستور الذي كتباه قبل مدّة قصيرة؛ وكان الوضع القوي لكردستان، خصوصًا، سببًا لاستحالة المضيّ في إدخال تعديلات أخرى تقلّص من سلطات الأقاليم. وفي النهاية كان من الصعب جدًّا إجراء عملية إقرار التعديلات وتجاوز حقّ النقض الذي قد يأتي من أيّة ثلاث محافظات؛ ولهذا فإنّ التوقّعات العالية لما يمكن للعملية الدستورية أن تنجزه، من شأنها، كما يشرح مورو، أن تؤدّي إلى الإحباط وقد تتسبّب في الواقع بتفاقم العنف عوضًا عن تقليصه (Morrow 2006, p. 1).

سجّل مورو ملاحظته تلك في العام (2006)، ويمكننا أن نتّفق معه بأنّ أمثال هذه التوقّعات المتضخّمة لا يمكنها إلّا أن تنتهي بالإحباط، ولكن على أن ينحصر ذلك في السياق السياسي لمرحلة كتابة الدستور وتعديله، والتي تميّزت بغياب الإجماع السياسي؛ فالعملية السياسية مستمرّة، ولا شكّ في أنّنا نجد حتّى يومنا هذا خلافًا وفشلًا في تطبيق الكثير من التعديلات الدستورية المهمّة، إلّا إن اللعبة السياسية تقوم على أساسٍ جرى الانتهاء من بنائه في ذلك الحين. وهنالك اليوم إجماع محدود، لكنّه متنامٍ، بين بعض السياسيين العراقيين من المكوّنات الرئيسية الثلاث على الاعتراف بوجود مشكلات في الدستور العراقي؛ ففي (تمّوز/ يوليو 2012) أكّد إياد علّاوي وبرهم صالح بأنّ الدستور ما يزال يعاني من مشكلات كبيرة (Allawi 2012; Salih 2012). وعبّر عن الرأي نفسه نائب رئيس الوزراء صالح المطلق، وهو أحد الأطراف الفاعلة السنّية الذين اشتركوا في عملية صياغة الدستور ورفضوه، فهو يرى بأنّ «عملية تعديل الدستور وصلت إلى طريق مسدود، وإنّ الوضع العراقي الحالي يوجب علينا أن نتعايش مع مشكلات الدستور إلى أن نتمكّن من تعديله» (Al-Mutluk 2012). وإنّ هذا الاعتراف الصادر من المكوّنات السياسية الرئيسية الثلاث بالجمود الحالي لعملية تعديل الدستور هو اعتراف مؤسف، لكنّه في الوقت نفسه ربّما يمهّد الطريق لزخم مستدام يدفع عملية التعديل إلى الأمام، وربّما يمكن اعتباره بمثابة بادرة تدعو للتفاؤل بشأن التوصّل إلى إجماع سياسي على المدى المتوسط أو البعيد.

5. 2. النتائج الإجمالية للدستور

يتّضح لنا، بعد أن ناقشنا المراحل الدستورية، ما تضمّنته عملية صياغة الدستور من العناصر التي يمتزج بها المساومة والفرض؛ ويمثّل هذا المزيج المقاربة الجديدة في عملية صياغة الدستور، والتي أبرزها براون وأراتو لتمييزها عن النموذجين الآخرين في صياغة الدستور، أي: النموذج الديمقراطي الكلاسيكي، والنموذج الثوري. ويرى أراتو أنّ هذا النموذج الجديد في صياغة الدستور هو تسوية بين النموذجين الآخرين: النموذج (الأمريكي) للفرض من الأعلى، والنموذج الديمقراطي الشعبوي المستند إلى الأنماط الكلاسيكية (Arato 2006–2007, pp. 544–545).

ولا ننتوي هنا أن نكرّر ما ذكرناه من شرح لمزايا هذا النموذج وجوانبه السلبية في العراق، أو ما دعاه أراتو باختلالات النموذج الجديد، والتي شرحها بشكل ممتاز في مقالته المعنونة (عملية صياغة الدستور في مرحلة ما بعد انتقال السيادة وخللها في العراق). لكنّ من المفيد لنا أن نتفحّص النتائج الكلّية لعملية صياغة الدستور لفهم نوع الدولة التي جرى إنشاؤها. فلقد حاججنا في مقدّمة هذا الفصل بأنّه يمكن القول، على ضوء العوامل التي حدّدناها، بأنّ عملية صياغة الدستور جرت في دولة معقّدة ومتشابكة وغير مستقرّة، لكنّها في الوقت نفسه تبنّت صيغة فدرالية مصمّمة لإعادة بناء الدولة على نحو ديمقراطي. وبمرور الوقت، ومع التطوّر التدريجي لإرادة سياسية ناضجة، تمتلك هذه الصيغة إمكانية تغيير الحالة الراهنة للاضطراب السياسي في العراق إلى استقرار على المدى البعيد. ومن المهم لدعم هذه الحجّة أن نتفحّص الكيفية التي أدّت بها عملية صياغة الدستور إلى تفاقم الاضطراب السياسي على الصعيد العملي؛ ولهذه الغاية سنحلّل بعض البنود الدستورية التي تؤكّد الجوانب الفدرالية للعراق الجديد (انظر: الجدول 5.ب). وبمقارنة هذه البنود الدستورية المنتقاة خلال المراحل المختلفة للعملية الدستورية سنبيّن أنّ عمليتي الفدرلة والدمقرطة لم تنقطعا وأنّهما تساهمان في تنمية الدستورانية في العراق، وإن كانت ما تزال في بدايتها.

5. 2. 1. الاضطراب السياسي

أثّرت العملية الدستورية سلبيًا على الاستقرار السياسي في العراق من زوايا مختلفة ومتعدّدة. وسنتفحّص بإيجاز ستًّا من المشكلات الرئيسية في ما يلي:

لم تكن عملية صياغة الدستور جزءًا من تطوّر أصيل للعملية السياسية يُراد منه تحسين

دولة قائمة. وبعبارة أخرى، لم تكن هذه العملية جزءًا من النظرية المعيارية التقليدية، والتي يكون فيها الدستور حصيلةً للتطوّر السياسي المصمّم على نحو يؤدّي فيه إلى إنشاء دولة مستقرّة لا بدّ لها أن تمتلك سلطة سيادية على كامل أراضيها. إذ كانت العملية الدستورية في العراق، في حقيقة الأمر، جزءًا من عملية المصالحة، كما ناقشنا في الفصل السابق، والتي أطلقتها قوًى خارجية من أجل إعادة بناء الدولة العراقية التي انهارت بعد الغزو في العام (2003). والتجارب التاريخية تبيّن لنا أنّ القوّة المحتلّة تؤدّي في العادة إلى نشوء دستور جديد وتسعى أيضًا إلى فرض رؤيتها الدستورية، والتي يبدو أنّها لا تحظى، في العادة، بالدعم الكامل من السكّان المحلّيين؛ ولا يوجد إلّا قلّة قليلة من الدساتير التي كُتِبت في ظلّ الاحتلال واستمرّت لأمد طويل بعد انسحاب المحتلّ (Elkins et al. 2007, pp. 1173–1174). وقد استخدم أراتو الحجّة نفسها عندما شرح الأولويات العملية البيّنة في عملية إعادة بناء الدولة، وهو يرى بأنّ المهمّة الأولى بعد تعرّض الدولة للتدمير أو الانهيار هي صياغة الدستور، والتي يجب الشروع بها على يد الشعب ومن أجلهم (Arato 2008, p. 169). وإذا أخذنا هذا الأمر بالحسبان فإنّ عملية صياغة الدستور في العراق كانت إحدى الخطوات الأولى لعملية إعادة البناء، وقد طُرِحت بعد إنشاء (مجلس الحكم). وهنا يبرز أمامنا رأيا آشداون وپولاك حول أهمية المحافظة على الاستقرار والسلم قبل كتابة الدستور؛ لكنّ العملية الدستورية في العراق أُطلِقت في خضمّ أعمال عنف فظيعة، ولم تقم بإطلاقها جهة عمومية بل النخب السياسية العراقية المحلّية والأمريكيون من أجل مصالح خاصّة بهم، كما حدث سابقًا في لبنان والبوسنة والهرسك. وعليه، فإنّ عملية صياغة الدستور في العراق كانت مزيجًا من المساومات السياسية الداخلية والفرض الذي جاء من أفعال قوّة خارجية. ولا يمكن لأحد أن ينكر دور الأمريكيين كطرف فاعل رئيسي في عملية صياغة الدستور في العراق وما مارسوه من ضغط هائل على العراقيين كي يكملوا هذه العملية (Feldman 2005, p. 870). لكن، وبحسب تعبير آن إليزابيث ماير، انخرط العراقيون في كتابة الدستور أيضًا ولم يرضخوا لمطالب الأمريكيين إلّا في مرّات معدودة، كما حدث في قضية دور الإسلام (Mayer 2007, p. 159). وبالنتيجة، فبما أنّ كتابة الدستور جرت في ظلّ التدخّل الأمريكي الرسمي وغير الرسمي، ودون أيّ إجماع وطني أو مشاركة شعبية فاعلة، كان لذلك أثر مدمّر على شرعية العملية الدستورية وقانونيتها، وعلى استقرار الدولة في نهاية المطاف.

ترى النظرية الإدارية أنّ الدستور يُراد منه إنشاء حكومة ذات سلطات كافية تؤهّلها لحكم

الدولة بطريقة مؤثّرة. ولقد حاجج پولاك وداويشة بأنّ العملية الدستورية في العراق لمّا تنجز الغايات المرجوّة منها، وهي: دولة قوية مستقرّة توفّر لشعبها الاحتياجات والخدمات الرئيسية (Pollack 2005, pp. 8–9, Dawisha 2008, pp. 222–225). فالحكومات العراقية التي خرجت من رحم عملية صياغة الدستور فشلت، وبالتأكيد، حتّى في تقديم الخدمات الرئيسية كالأمن والكهرباء. وهذا الفشل تفسّره أسباب مختلفة، كالتحدّيات الأمنية والإرهاب، والفساد، والتخطيط القاصر، والتنافس السياسي، والانهيار المؤسّساتي؛ لكنّ السبب الرئيسي كان، وما يزال، غياب أيّ رغبة حقيقة بالتعاون بين الجماعات السياسية الرئيسية لغياب الثقة بينها. وعلى سبيل المثال: إنّ الفشل في التعامل مع الهواجس السياسية السنّية تجاه العملية الدستورية أضعف رغبة السنّة بدعم جهود حكومة الوحدة الوطنية لتلبية احتياجات الناس والعمل على الاستقرار، كما هو الحال في قضية طارق الهاشمي، النائب السابق لرئيس الجمهورية، والذي أُدين بارتكاب الكثير من الأعمال الإرهابية ضدّ المدنيين وقوّات الأمن.

وأدّى إخفاق الحكومات العراقية في تلبية الاحتياجات الشعبية إلى تفاقم الخلاف الوطني على تصميم الدستور وبنية الدولة. وعلى سبيل المثال: إنّ كلّ الأحزاب السياسية التي اشتركت في الحكومة الائتلافية، والكرد من بينها، توجّه اللوم إلى تصميم الدستور الذي يحول دون هيمنة أيّ جماعة سياسية على الحكومة لوحدها. بل إنّ رئيس الوزراء نوري المالكي طالب بتعديل دستوري عندما كان حزبه جزءًا من المساومة الدستورية في العام (2005)، لأنّ تجربته الشخصية في العمل مع السلطة المركزية (الفدرالية) بيّنت له أنّ الدستور لا يمنحه، باعتباره «رئيسًا للوزراء» في حكومة فدرالية، سلطة سياسية كافية للتحكّم بالشؤون العامّة. ومن جهة أخرى نجد الأعضاء السنّة في الحكومة الفدرالية يطالبون أيضًا بالتغيير الدستوري، لأنّهم تعرّضوا للإقصاء من العملية الدستورية في بدايتها، وأُهمِلت مطالبهم الاستراتيجية. ويُضاف إلى ذلك أمر أهمّ، وهو أنّ هؤلاء الأعضاء السنّة بدؤوا يدركون الآن أنّ السلطة مرتبطة بمنصب رئيس الوزراء، وهذا المنصب يرتبط مباشرةً بالأغلبية البرلمانية، أي: الشيعة، ولذلك فهم يسعون إلى تغيير الدستور على نحو يحدّ من سلطات رئيس الوزراء. وإلى جانب ذلك، يرى الكرد أنّ الدستور لم يحلّ مشكلة حدود إقليم كردستان ومسألة كركوك، وهما قضيتان استراتيجيتان في أجندتهم السياسية. وبالنتيجة، فإنّ ذلك أضعف مصداقية العملية السياسية واستقرار الدولة.

يحاجج البعض بأنّ الصيغة الديمقراطية في العراق قامت على نموذج ديمقراطي توافقي

بين مجتمعات منقسمة، ولم يجرِ تطبيقها على النحو المناسب، ممّا فاقم حالة الاضطراب في البلاد (Younis 2011, Rees 2008). ويحاجج هؤلاء بأنّه على الرغم من أنّ العناصر الجوهرية لهذا النموذج أُدخِلت في الدستور العراقي (عبر منظومة انتخابية للتمثيل النسبي، ومنظومة برلمانية، واستقلالية في الأقاليم)، فإنّ النموذج نفسه قد أخفق في تعزيز الإجماع والتعاون الوطني بين الجماعات السياسية. ولهذا يمكننا أن نعدّ ما سبق خللًا في النظرية التوافقية، لإخفاقها في التعامل مع عملية المصالحة في مرحلة ما بعد الصراع (Younis 2011, p. 5). لكنّني أحاجج هنا بأنّ الوضع الرسمي للعراق كدولة فدرالية يلزمنا بأن لا نحلّل صيغته الديمقراطية على أنّها جزء من الديمقراطية التوافقية، بل على أنّها جزء من فدرالية ديمقراطية في طور الإنشاء. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ المشكلة الديمقراطية في العراق لم تنشأ بسبب الديمقراطية الفدرالية أو الديمقراطية التوافقية، بل من الإخفاق في تلبية مطالب مكوّن مهمّ من المجتمع العراقي، إذ لم تلبّ العملية الدستورية، في مراحلها المختلفة، مطالب السنّة بسبب تردّدهم في البداية بالمشاركة في العملية السياسية وصعوبة إقرار التغييرات الدستورية وفقًا للمادّة (142). وكان لهذا الأمر أثر سلبي على عملية بناء الثقة في العملية الأوسع للمصالحة الوطنية، وبالتالي: على كفاءة حكومات الوحدة الوطنية. وانخفض احتمال التشارك السلمي للسلطة بسبب استبعاد مطالب السنّة من العملية الدستورية، وغياب أيّة سلطة للنقض في الدستور، ومقتضيات الفدرالية، واجتثاث البعث (Rees 2007, pp. 20–22). وقد فُرِض الدستور على العرب السنّة، لكنّه كان ثمرة لمساومة بين الأمريكيين والكرد والشيعة. وفي مقابلة لي مع نائب رئيس الوزراء العراق صالح المطلق قال لي: «لقد ضغط الأمريكيون علينا [أي: السنّة] أكثر من ضغطهم على الشيعة والكرد لأنّهم أدركوا أنّنا قادرون على إعاقة العملية السياسية واعتراض الدستور» (Al-Mutluk 2012). وبالنتيجة، لم تُطبَّق الصيغة الديمقراطية في ظلّ انسجام وطني، ممّا أسهم باضطراب الدولة.

اعترف الدستور العراقي رسميًا بالاختلافات الإثنية ـ الطائفية الواضحة بين العراقيين، إلّا إنّه كثّفها وعمّقها من خلال مأسستها؛ ولهذا فلقد تعزّز التوتّر الإثني ـ الطائفي بسبب تفضيل بعض المواطنين لمصالح الجماعات السياسية التي تنتمي إلى الهوية الإثنية أو الطائفية نفسها عوضًا عن الصالح الوطني للمجتمع ككلّ.

أنشأ الدستور العراقي نظامًا فدراليًا لامركزيًا شديد التراخي، وأقامه على أساس عدم التوازن في السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان. ولا يحتوي الدستور إلّا

على قلّة قليلة من السلطات الفدرالية الحصرية والسلطات المشتركة بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية والمحلّية، ويترك كلّ السلطات الأخرى التي لم يرد نصّ دستوري بشأنها في أيدي الوحدات الحكومية المتفرّعة عن الحكومة الوطنية، سواءً كانت حكومات إقليمية أو حكومات محافظات غير منضوية في أقاليم. ومع ذلك، فلقد منح الدستور الحكومات الإقليمية سلطات أكثر بالمقارنة مع السلطات التي منحها للمحافظات، كالحقّ بكتابة دساتيرها الخاصّة بها والحقّ بتشكيل أجهزة أمنية تخصّها. ومنح الدستور أيضًا للتشريعات الإقليمية أفضلية على التشريعات الفدرالية، وهو أمر من المرجّح أن يتسبّب بتفاقم أزمة البلاد واضطرابها.

تعرّض الدستور للانتقاد بسبب الغموض في بعض بنوده وتركه الكثير من المسائل المهمّة للتشريعات المستقبلية (Cameron 2007). وعلى سبيل المثال: أرجأ الدستور الكثير من القضايا المهمّة إلى الحكومة المنتخبة القادمة، ومنها: تقسيم الموارد الطبيعية، وإنشاء مجلس الاتّحاد (المجلس الفدرالي) (المادّة 65)، وإجراءات تشكيل الأقاليم، وحدود إقليم كردستان، وقضية كركوك، وقانون المحكمة الاتّحادية (الفدرالية) العليا (المادّة 92. ثانيًا). وما تزال الكثير من هذه القضايا دون حلّ حتّى اليوم، باستثناء قانون تشكيل الأقاليم الذي تمّ إقراره في العام (2008)، وهذه القضايا ما تزال من المواضيع التي يمكنها أن تمهّد لاندلاع أزمات سياسية في المستقبل. وبالنتيجة، فعلى الرغم من أنّ إرجاء أمثال هذه القضايا قد يكون مقاربة دفاعية غايتها تجنّب الوصول إلى حالة جمود، فإنّ أيّ تأخير في إنشاء ثقافة ديمقراطية دستورية هو أمر ينطوي على المشكلات.

وبالنظر إلى ما سبق، فإنّ عملية صياغة الدستور العراقي لا يمكن تفسيرها باستخدام النظريات التقليدية لكتابة الدساتير، لأنّها لم تكن نتيجةً لتطوّر سياسي وتاريخي سلمي وتدريجي. وحتّى إذا اعتبرنا الحالة العراقية نتيجة لتمزّق عنفي، كما حصل في التاريخ الأوروبي، فإنّ هذه الحالة تظلّ فريدة من نوعها، وقد كان للتجربة العراقية الخاصّة في صياغة الدستور إسهام فعلي في اضطراب البلاد بينما كان يفُترَض بها، كما هو الحال مع الكثير من الدساتير الأخرى، أن تمهّد لاستقرار البلاد باعتبارها إحدى الركائز الرئيسية التي تقوم عليها الدولة. وبما أنّ عملية بناء الدولة في العراق كانت مشوبةً بالتدخّل العسكري الخارجي، وانهيار المؤسّسات، والعمليات الدولية للمحافظة على السلم، فإنها لا تكون بذلك جاهزةً لانطباق النظريات المألوفة في مجال إعادة البناء في مرحلة ما بعد النزاع، وهي نظريات تتناول في العادة هذه الأحداث باعتبارها مراحل منفصلة ومتمايزة. ولهذا يمكن

القول، بمعنًى ما، بأنّ النزاع الإثني ـ الطائفي قد اندمج بمنشأ الدولة وتشكيلها، ممّا يجعل من الصعب جدًّا أن نتخيّل إمكانية تحقيق الاستقرار في المدى القريب.

5. 2. 2. المنظومة الديمقراطية الفدرالية

على الرغم من أنّ الدستور العراقي تسبّب بتفاقم الاضطراب، فإنّه تبنّى المبدأ الفدرالي لتنظيم المسؤوليات وتشاركها بين الحكومة الفدرالية (الوطنية) وبين الوحدات الإدارية الأخرى المكوّنة للبلاد (إقليم كردستان والمحافظات). والفدرالية طريقة مناسبة لتنظيم تشارك السلطة والاستقلالية المحلّية، وهو الجانب البنيوي المحوري في العراق الجديد الذي سيساعد في عملية التحكّم بالجوانب الأخرى للدولة وتشكيلها. ولقد وضع هذا التبنّي العراق على طريق الديمقراطية الليبرالية بسبب الصلة الوثيقة بين المبادئ الفدرالية والديمقراطية. والديمقراطية في العراق الجديد «ديمقراطية فدرالية» وليست ديمقراطية توافقية وحسب. وقد أخطأ البعض حين حاججوا بأنّ الدستور العراقي أنتج نموذج الديمقراطية التوافقية في المجتمعات التعدّدية وتماهى معه، وفقًا لمبادئ هذا النموذج عند لايپهارت (Lijphart)، وكما حصل في البوسنة والهرسك (O'Leary and McGarry 2007; Casey 2008; Rees 2007; Younis 2011). لكنّما يجب أن نتذكّر، من جهة، ما ناقشناه سابقًا حول أنّ العراق هو (دولة فدرالية) رسميًا، خلافًا لما عليه الحال في البوسنة والهرسك؛ ويجب علينا، من جهة أخرى، أن ننتبه إلى أنّ العراق انخرط في (عملية) الفدرلة، مثلما كان عليه الحال في البوسنة والهرسك؛ وهذا يعني أنّ العراق ماضٍ في طريق التطوّر إلى نظام سياسي فدرالي. ولهذا يجب أن يتطوّر مبدآ الفدرلة والدمقرطة، باعتبارهما عمليتين، سويّةً على نحو يدعم فيه أحدهما الآخر؛ لكنّ هذا الأمر يستوجب تكييف الصيغة الديمقراطية في العراق، لا مع حقيقة التنوّع الثقافي والإثني والديني وحسب، بل مع الرؤى والخطط التي ترتئيها الولايات المتّحدة الأمريكية باعتبارها القوّة الرئيسية على الأرض. ويضاف إلى ما سبق أنّ ذلك يستوجب أيضًا تكييف الصيغة الديمقراطية مع المطالب السياسية العراقية، كمطالب الكرد الذين يسعون للحكم الذاتي ويريدون المحافظة على استقلاليتهم (وضع شبه ـ الاستقلال)، ومطالب الشيعة الذين يفضّلون حكومة واحدة وفقًا لمبدأ الأغلبية لكنّهم يخشون من احتمال ظهور نظام مركزي آخر، ورغبات السنّة والكرد في إحداث توازن في السلطة مع الأغلبية الشيعية في التحكّم بالدولة، وذلك بالإضافة إلى الحاجة لإضفاء الشرعية على المديين القريب والبعيد. وبعبارة أخرى، إنّ الصيغة الديمقراطية الفدرالية في العراق تتّصف بالفرادة لأنّها تتكيّف مع

أمور واقعية خاصّة بالسياق العراقي؛ وعليه، فإنّ كلّ نموذج من نماذج الفدرالية والديمقراطية هو نموذج فريد، لأنّ النماذج المحضة، وفقًا لسامويلز، أقلّ ترجيحًا في إمكانية نجاحها عند تطبيقها على حالات واقعية (Samuels 2006, p. 4).

ويمكننا ملاحظة المبدأ الفدرالي في نصوص الدستور العراقي، حيث يضمّ إجراءات لتشارك السلطة والاستقلالية والتكيّف. وفي وقت قريب حدّد مكگاري وأوليري نموذجين فدراليين متعاكسين يشكّلان مقاربتين أو استراتيجيتين منفصلتين لتحقيق الاستقرار الدستوري والسياسي: النموذج التكيّفي، والنموذج الدمجي (McGarry and O'Leary 2007, pp. 270–275). ويركّز النموذج التكيّفي بشكل رئيسي على محاولة التعامل مع الجوانب المهمّة للتنوّع السياسي ـ المجتمعي باستخدام أشكال مختلفة من التمثيل المؤسّساتي في عملية صنع القرار، أمّا النموذج الدمجي فقد صمّم لدمج جوانب التنوّع المذكورة بشكل أكثر تماسكًا بكثير ضمن الدولة والمنظومة السياسية من أجل نزع فتيل الانفجار من النزاع بواسطة الدعوة لتحالفات متعدّدة الثقافات في السلطة السياسية. لكنّ النموذج التكيّفي تعرّض للانتقاد من أنصار النموذج الدمجي، من أمثال هورويتز ودوج؛ إذ يرى هؤلاء بأنّ النموذج التكيّفي لم يؤدّ حتّى ذلك الحين إلّا لتعميق الاختلافات بين العراقيين، لأنّه قام بدسترتها ومأسستها، ممّا فاقم الاضطراب في البلاد. لكنّما يمكن المحاججة بأنّنا إذا أخذنا بالحسبان الظروف المعقّدة التي ميّزت مرحلة ما بعد النزاع في العراق فسيتبيّن لنا أنّ النموذج الدمجي مستحيل التبنّي. ولا شكّ في أنّ الدستور العراقي أدّى إلى مأسسة التنوّع، إلّا إنّه كان المقاربة الوحيدة التي بمقدورها المحافظة على وحدة أراضي البلاد؛ ويضاف إلى ذلك أنّه لا شكّ أيضًا في أنّ المواطن العراقي العادي، من الشيعة والسنّة وربّما حتّى من الجيل الأقدم من الكرد، ربّما يفضّل النموذج الدمجي، لكنّ هؤلاء لم يجلسوا حول طاولة العملية الدستورية، بل جلست حولها النخب السياسية، ولا سيّما من الشيعة والكرد، واللّذان تحكّما بالعملية استنادًا إلى عدم رغبة أيٍّ منهما بظهور منظومة دمجية مركزية أخرى. وكانت النخب العراقية مصمَّمةً على ضمان حصّة كلّ منها في السلطة، وذلك لتجربة السياسة التمييزية التي ميّزت النظام السابق، ورغبة الكرد بالمحافظة على ما يتمتّعون به من وضع شبه ـ الاستقلال، وتلهّف الشيعة لحكم الأغلبية، والجوّ الموبوء لانعدام الثقة بين السياسيين، والفشل في صياغة مصالحة وطنية حقيقية، والحاجة إلى السيطرة على العنف من خلال تقديم فرصة المشاركة في السلطة إلى السنّة. وبالتالي، لم يكن هنالك أرضية مشتركة قوية بين النخب لتشجّعهم على تبنّي مقاربة

دمجية وتشكيل تحالفات متعدّدة الإثنيات والطوائف في العملية السياسية الجديدة. وكانت النتيجة أنّ مقاربة تشارك السلطة كانت محصّلة التسويات السياسية بين الأطراف الفاعلة الرئيسية ضمن العملية الدستورية، ولم تنتج عن إرادة سياسية طوعية مكرّسة للديمقراطية باعتبارها الأساس الذي يتمتّع بالأولوية في الدولة العراقية الجديدة. وبعبارة أخرى، كان تشارك السلطة هو المقاربة الديمقراطية الوحيدة التي بدا أنّها تضمن مصالح النخب السياسية الرئيسية التي كانت عاجزةً عن التوفيق بين اختلافاتها وانقساماتها.

ولمناقشة الكيفية التي قدّم بها الدستور المنظومة الديمقراطية الفدرالية سنبدأ بالمبادئ الأساسية المطبّقة في القسم الأوّل من الدستور، والتي تحدّد الجوانب الرئيسية للدولة؛ فالمادّة الأولى تعرّف العراق بأنّه دولة اتّحادية (فدرالية) يحكمها نظام جمهوري، ونيابي (برلماني)، وديمقراطي. إذن، فالمنظومة السياسية الجديدة في العراق فدرالية، وديمقراطية، وبرلمانية، وهو ما لم يسبق له مثيل في تاريخ العراق. والفدرالية هي المبدأ السياسي التنظيمي المحوري للدستور العراقي الذي صُمِّم على نحو يتكيّف فيه مع تعدّدية المجتمع ويولّد القيم الديمقراطية من خلال أداة تشارك السلطة واستقلالية الأقاليم (المادّة السابعة في قانون المرحلة الانتقالية؛ والمادّة الثالثة في دستور 2005؛ والمادّة الخامسة في المسوّدة المعدّلة). وبينما نصّ قانون المرحلة الانتقالية على أنّ النظام الفدرالي العراقي يقوم على «الحقائق الجغرافية والتاريخية»، تجنّب دستور (2005) الإشارة إلى نوع الفدرالية بسبب الجهود المبذولة لتخفيف حدّة الانقسامات الطائفية والإثنية، من جهة، ولتقليص رغبة الكرد بالانفصال والسيطرة عليها، من جهة أخرى. ولقد سعى من كتبوا الدستور أيضًا إلى تهدئة مخاوف السنّة من الفدرالية التي كانوا يعتبرونها مقاربةً من شأنها تقسيم العراق. ومع ذلك، فإنّ الدستور العراقي يعترف بأنّ العراق دولة متعدّدة القوميات والأديان والمذاهب (المادّة الثالثة)، وهذا الاعتراف واضحٌ أيضًا في المادّتين الثانية والرابعة؛ وإذا أخذنا هذا الاعتراف بالحسبان فسنتوصّل إلى نتيجة مفادها أنّ العراق فدرالية تتّصف بالتعدّدية القومية والدينية واللغوية. ولا شكّ في أنّ من المرجّح للمنظومة الفدرالية الجديدة أن تكون معقّدة، والسبب في هذا التعقيد ليس المبدأ الفدرالي نفسه وحسب (أي: تعقيد المزج بين الوحدة والتعدّدية)، بل يعود أيضًا إلى غياب أيّ ثقافة ديمقراطية ليبرالية، والضغوط التي مارستها القوى الخارجية. ومع ذلك، فلقد اعتُبِرت الفدرالية المقاربة العملية الوحيدة التي يمكن أن تقوم في الوقت نفسه بحماية وحدة أراضي البلد والتكيّف مع تعدّديته على نحو ينتفع منه

كلّ العراقيين. ولا شكّ في أنّه ما تزال ثمّة خلافات ونزاعات على بعض بنود الفدرالية حتّى اليوم، والتي تتحمّل مسؤولية وضع العراق في أزمة لا تنتهي، إلّا إنّ المحاولات المبذولة لحلّ هذه الخلافات والنزاعات لم تنقطع قطّ.

ومن المهمّ أن نشير هنا إلى أنّ المنظومة السياسية في العراق من نمط برلماني بالإضافة إلى طبيعتها الفدرالية؛ وهذا يعني أنّ المنظومة البرلمانية تقدّم القيود والتوازنات في عمل الحكومة، وهي من المبادئ الأساسية للديمقراطية. وتقوم المنظومة الفدرالية في العراق، كما هو الحال في كندا وأستراليا أيضًا، على ثنائية السلطة التشريعية، أي: مجلس نوّاب ومجلس فدرالي؛ والغرض من هذه الثنائية هو تسهيل حصول المزيد من تشارك السلطة على المستوى التشريعي. لكنّ تأسيس المجلس الفدرالي لم يجرِ الاتّفاق عليه حتّى وقت كتابة هذه الدراسة، على الرغم من إرسال مسوّدة القانون المتعلّق به إلى مجلس النوّاب للتفاوض عليه في (شباط/فبراير 2012). ولا تكمن أهمّية المنظومة البرلمانية العراقية في مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان وحسب، بل في منح البرلمان مسؤوليات خاصّة أيضًا، ومنها: إكمال الدستور، وتحديد الشكل الأساسي للبنى الحكومية، كمجلس الاتّحاد (المجلس الفدرالي)، والهيآت المستقلّة، والمحكمة الاتّحادية (الفدرالية) العليا (Brown 2005c, p. 4). ولم يتغيّر الوجود المؤسّساتي للبرلمان وسلطته قطّ خلال المراحل الدستورية الثلاث التي تناولناها في ما سبق.

وهنالك مبدأ أساسي آخر للمنظومة الفدرالية العراقية ورد في المادّة الأولى من الدستور، وهو دور الإسلام والحرّية الدينية؛ فالإسلام هو الدين الرسمي للدولة، وهو مصدر رئيسي من مصادر التشريع؛ لكنّ الدستور كفل الحرّية الدينية الكاملة لكلّ فرد في العراق إلى درجة تبوّأت فيها الأسبقية على الشريعة الإسلامية، وذلك بمنحه المسلم حقّ تغيير دينه. وقد جرى في الوقت نفسه تصميم حكم الشريعة على نحو يتوافق فيه مع مبادئ الديمقراطية الليبرالية ومفترَضاتها (Feldman 2005, p. 871).

ومن الواضح أنّ الدستور يقدّم صيغة تجمع بين دور الإسلام والتنوّع الديني والقيم الديمقراطية لتخرج منها ببنية كلّية مركّبة؛ ولم تتغيّر هذه الصيغة قطّ طوال المراحل الدستورية الثلاث، باستثناء دور الإسلام في التشريع. ولا بدّ هنا من إيراد النقطة التي ذكرتها آن إليزابيث مايَر بشأن الدور الأمريكي الحاسم في تضمين الدستور ضمانات قوية للحرّية الدينية، إذ أشارت إلى أنّ الدستور الانتقالي للعام (1970) ومسوّدة الدستور للعام (1990)

ذكرتا الحرّية الدينية في المادّة (25)، وورد النصّ على كون الإسلام دين الدولة في المادّة الرابعة، أمّا دستور (2005) فقد سارع في المادّة الثانية منه إلى ذكر الحرّية الدينية، وهذا مؤشّر واضح للأولويات الأمريكية (Mayer 2007, p. 162).

وأسهب الباب الثاني من دستور (2005)، المعنون بـ«الحقوق والحرّيات»، في ضمان تساوي حقوق الفرد وحرّياته بين العراقيين بلا أيّ نوع من أنواع التمييز القائم على الطائفة أو الدين أو الإثنية. ولا بدّ من أن نشدّد هنا مجدّدًا على أنّ تأسيس منظومة فدرالية فاعلة لا يمكنه إلّا أن يجري في بيئة ديمقراطية ليبرالية فاعلة يمكنها أن تقدّم العناصر التكميلية الضرورية لمساعدة هذا النوع من أنواع المنظومات السياسية؛ فالديمقراطية الليبرالية تسعى في المجتمعات التعدّدية إلى تطبيق المساواة بين المواطنين. والدستور العراقي قدّس كلّ الحرّيات المدنية والسياسية والمجتمعية والاقتصادية والثقافية وتعهّدها بالحماية، وضمن الحقوق الوظيفية والسالبة والموجبة جميعًا، وذلك بسبب وجود وعي عامّ قوي بالحاجة إلى توفير الحماية الرسمية لتلك الحقوق والحيلولة دون وقوع أيّة انتهاكات مشابهة لما حدث في ظلّ حكم البعث، وهو ما كان الإسترابادي والچلبي وغيرهما من العراقيين الذين اشتركوا في كتابة قانون المرحلة الانتقالية مصمّمين على أن لا يتكرّر مرّةً أخرى (Diamond 2005, p. 148). وقد اتّفقت كلّ الجماعات السياسية العراقية على بنود هذا القسم من الدستور، باستثناء المادّة (18. ثانيًا) التي تمنح حقّ الجنسية العراقية لكلّ من كان أحد والديه يحمل الجنسية العراقية، إذ قاتل السياسيون السنّة بضراوة لحصر حقّ الجنسية بمن كان عراقيًا من جهة الأب حصرًا.

وفي الأبواب الثالث والرابع والخامس والسادس من دستور (2005) جرى التشديد على تشارك السلطة على المستويين التنفيذي والإقليمي. ومن الواضح كيف يتمّ تشارك السلطة على المستوى التنفيذي الفدرالي من خلال (مجلس الرئاسة)، والذي يتكوّن من رئيس ونائبين له ينتخبهم البرلمان بأغلبية الثلثين وفقًا للمادّتين (70، 138). وقد أعلن الدستور أنّ (مجلس الرئاسة) ليس له أن يوجد إلّا في المرحلة الانتقالية؛ لكنّه ما يزال موجودًا بسبب استمرار انعدام الثقة بين السياسيين ورغبتهم الواضحة بالتمسّك بالسلطة.[1] وكلّ الجماعات السياسية

(1) صوّت مجلس النوّاب في دورته الثالثة (2014/9/8) بالموافقة على تسمية ثلاثة نوّاب لرئيس الجمهورية وفقًا لـ(قانون نوّاب رئيس الجمهورية) الصادر في (2011/1/24).[المترجم]

العراقية ترفض اليوم فكرة إقصائها من السلطة التنفيذية وأن تجد نفسها في موقع المعارضة ضمن البرلمان. ولهذا السبب، فعلى الرغم من أن الدستور لم يخصّص هذه المناصب رسميًا لأيّة طائفة أو دين، فإنّ الممارسات الحالية تبيّن أنّ مجلس الرئاسة تمثّله الجماعات الرئيسية الثلاث. ومن مهمّات رئيس الجمهورية أن يكلّف مرشّح الكتلة الكبرى في مجلس النوّاب بتشكيل مجلس الوزراء (المادّة 76. أولًا)، ويجب على هذا المرشّح أن يحصل على ثقة الأغلبية المطلقة في البرلمان (المادّة 76. د). وقد صُمِّم النظام الانتخابي، القائم على منظومة قوائم التمثيل النسبي الحزبية، على نحو يضمن عجز أيّة جماعة عن السيطرة على الأغلبية في البرلمان لوحدها، ولهذا أصبحت التحالفات والمساومات السياسية جزءًا من جوانب الواقع السياسي الجديد في ما يخصّ تشكيل مجلس الرئاسة والتشكيلة الوزارية. ونتج عن هذا الأمر، من جهة، أن يكون مجلس الرئاسة والتشكيلة الوزارية أكثر تمثيلًا، لكنّه أدّى، من جهة أخرى، إلى تعقيد وظيفة الحكومة وفعّاليتها بسبب اختلاف المصالح السياسية؛ وأسهم ذلك أيضًا في مأسسة التنوّع العراقي. وعلى سبيل المثال: يجب أن يكون الرئيس سنّيًا، عربيًا كان أو كرديًا، وأن يكون له نائبان يمثّلان المكوّنين الرئيسيين الآخرين؛ ويجب أن يكون رئيس الوزراء شيعيًا؛ ورئيس البرلمان سنّي حاليًا، وكذلك وزير الدفاع، أمّا وزير الداخلية فهو شيعي. ويمكن القول بأنّ هذه المقاربة تماثل من الناحية العملية تشارك السلطة التنفيذية في لبنان، لكنّها في الواقع مقاربة عقّدت عملية تشكيل التحالفات، وهو ما بدا بوضوح في أعقاب انتخابات (كانون الأوّل/ديسمبر 2012) و(تشرين الأوّل/أكتوبر 2010). وعليه، فلقد طالت الانتقادات مقاربة تشارك السلطة التنفيذية لما تسبّبت به من تفاقم في الاضطراب وفشلها في الوقت نفسه بزيادة التعاون بين نخب الإثنيات (Rees 2007, pp. 18–19).

وفي الواقع، لو لم يكن هنالك تشارك للسلطة التنفيذية لكان من الصعب جدًّا إقناع النخب العراقية، ولا سيّما السنّة، بالانضمام إلى العملية السياسية والقبول بالانتقال الديمقراطي الجديد؛ وعليه، فإنّ هذا التشارك للسلطة التنفيذية لا يقتصر تأثيره على زيادة المشاركة والمنافسة السياسية كبديل لحالة الإقصاء وانعدام الثقة، بل إنّه يؤدّي أيضًا إلى جعل العملية السياسية نفسها أكثر غنًى وديمقراطية، حتّى وإن كان يزيدها تعقيدًا. ويحاجج داويشة أنّ تشارك السلطة يتوافق قطعًا مع المصلحة الفطرية لكلّ مكوّن بالحدّ من سلطات المكوّنات الأخرى وتوفير قيود وتوازنات تؤدّي، كما المأمول، إلى تعزيز الديمقراطية على حساب الخصوصيات الصارمة للمكوّنات (Dawisha 2008, p. 226).

وثمّة جانب مهمّ آخر للمنظومة الديمقراطية الفدرالية في العراق، وهو مبدأ اللامركزية. فمن الواضح أنّ الدستور يحتوي على تشارك للسلطة بين الأقاليم، وذلك عندما أعلن أنّ الدولة الفدرالية تتكوّن من: عاصمة لامركزية، وأقاليم، ومحافظات (المادّة 116). وقد اعترف الدستور بكردستان كـ«إقليم» فدرالي، وشدّد على إمكانية تشكيل أقاليم فدرالية جديدة (المادّة 117). وكان من المقرّر أن يشرّع البرلمان قانونًا يحدّد الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم (المادّة 118)، وهذا ما فعله في (شباط/فبراير 2008). وقد أثارت المادّتان السابقتان تحفّظات السنّة بشأن الواقع الدستوري الجديد، وعملوا جاهدين لتغييرهما، أو لتأجيلهما إلى المستقبل على الأقلّ، اعتقادًا منهم بأنّ هاتين المادّتين من شأنهما تشجيع الشيعة على تكون إقليم خاصّ بهم، وهو ما قد يؤدّي في نهاية المطاف إلى تهديد وحدة أراضي البلد. ولقد حدّد الدستور العراقي السلطات الحصرية التي تتمتّع بها الحكومة الفدرالية (المواد 109 ـ 113) والسلطات التي تتشاركها مع الأقاليم (المادّة 114)؛ أمّا السلطات التي لم يرد نصّ دستوري بأنّها سلطات حصرية للحكومة الفدرالية فهي موكلة لحكومات الأقاليم والمحافظات؛ وعلى أن تكون الأولوية، في حالات الخلاف على السلطات المشتركة، لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم (المادّة 115). ومع ذلك، فإنّ الدستور يتّصف بعدم التناظر؛ إذ اعترف بأنّ للأقاليم الفدرالية الحقّ بممارسة السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وفقًا لدساتير الأقاليم (المادّة 121)؛ واعترف الدستور أيضًا بحقّ إقليم كردستان في تشكيل وتنظيم أجهزته الأمنية الخاصّة به (المادّة 121. خامسًا)؛ لكنّه لم يمنح المحافظات غير المنتظمة بإقليم سوى السلطة المالية والإدارية في تنظيم شؤونها وفقًا لمبادئ اللامركزية الإدارية (المادّة 122)؛ ممّا يبرز الوضع القوي للكرد في عملية كتابة الدستور وتصميمهم في المحافظة على ما لهم من شبه ـ دولة عبر تزويد إقليمهم بسلطة الطعن في أحكام الحكومة الفدرالية وتجاوزها في نهاية المطاف.

ويمنح الدستور أيضًا حقّ النقض للأقلّية بإعطائه لأغلبية السكان في أيّة ثلاث محافظات الحقّ بإيقاف التعديلات الدستورية (المادّة 61. ج من قانون المرحلة الانتقالية؛ والمادّة 142 من دستور 2005). ويمكن للمكوّنات الرئيسية الثلاث في العراق (الشيعة والكرد والسنّة) أن تستخدم هذه المادّة في تنسيق مصالحها، لأنّها قادرة على تنظيم أغلبية في ثلاث محافظات لإيقاف التعديلات الدستورية، لكنّ المكوّن الذي يمكنه أن يستفيد فعليًا من هذه الترتيبات هو الكرد، إذ بإمكانهم أن يقفوا في وجه التعديلات الدستورية باستخدام حقّ النقض على نحو يتمتّع بالشرعية.

ولقد تطوّرت عملية تشارك السلطة مع الأقاليم منذ انتخابات العام (2010)، فتزايدت الأصوات الداعية إلى تشكيل أقاليم جديدة، ولا سيّما في المحافظات السنّية، واستجابت الحكومة المركزية في بغداد بزيادة سلطات المحافظات سعيًا منها إلى السيطرة على ما أدّت إليه بنود الدستور من تنافس على السلطة، ولتأجيل تشكيل الأقاليم التي قد تهدّد وحدة أراضي البلد. ويحاجج دونالد هورويتز بأنّ الدولة العراقية التي أنتجها دستور (2005) ربّما يمكن اعتبارها أضعف نظام فدرالي على وجه الأرض، بسبب الدوافع الموجودة عند كلّ المحافظات للاتّحاد في أقاليم تهيمن على كلٍّ منها إحدى المكوّنات الكبرى الثلاث في العراق (Horowitz 2005). لكنّما يمكن المحاججة هنا بأنّ هذا النظام الفدرالي المتراخي هو محصّلة لعملية دستورية شديدة التعقيد كان يُراد بها المحافظة على وحدة أراضي العراق بتلبية متطلّبات إقليم كردستان. ولا شكّ في أنّ هذا النظام الفدرالي الضعيف زاد من رغبة السنّة والشيعة باللحاق بما سبقهم الكرد إليه، لكنّه أدّى أيضًا إلى بناء مؤسّسات لإدارة هذه الرغبات وتلبية متطلّبات التنافس السياسي، ومنها: مجلس الاتّحاد (المجلس الفدرالي) والمحكمة الاتّحادية (الفدرالية) العليا.

وبموازاة تشارك السلطة بين الإدارة التنفيذية الفدرالية والأقاليم، قدّم الدستور بنودًا لتشارك إيرادات الدولة؛ فالنفط والغاز ملك لكلّ الشعب العراقي (المادّة 111)، وعلى الحكومة الفدرالية، ومعها المحافظات المنتجة والحكومات الإقليمية، أن تتولّى إدارة شؤون النفط والغاز المستخرَج من الحقول القائمة على أن يجري توزيع إيراداتها على نحو عادل يتناسب مع التوزّع السكّاني في كلّ أنحاء البلد، مع تخصيص نسبة لمدّة محدّدة من أجل المناطق المتضرّرة، والتي حرمها النظام السابق من هذه الإيرادات، بالإضافة للمناطق التي تضرّرت بعد ذلك (المادّة 112). وفي الواقع، لمّا يُسنّ قانون النفط والغاز حتّى أوان كتابة هذه الدراسة، وما يزال قيد المناقشة، لكنّ الدستور حدّد الإطار العام أو الأسس العامّة لهذا القانون على الرغم من الغموض الذي يكتنف النسب الدقيقة التي تشكّل جزءًا من تشارك السلطة بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية في إدارة حقول النفط. ومن الواضح أنّ لقانون النفط والغاز أهمّية حاسمة في استقرار النظام الفدرالي في المستقبل، لأنّ إيرادات النفط تموّل أكثر من (90 %) من نفقات الدولة. وبالنتيجة، فإنّ قانون النفط والغاز يمثّل حاليًا مصدرًا من مصادر النزاع والتنافس السياسي والاقتصادي بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان. ومن المرجّح جدًّا أن تشكّل إيرادات النفط والغاز عاملًا

محوريًا في نجاح العراق في المستقبل باستدامة وحدة أراضيه، وبالتالي: استدامة اندماجه كنظام فدرالي.

ويمكننا بعدما أوردناه ملاحظة أن تبنّي الدستور العراقي للمبدأ الفدرالي كان نتيجة مباشرة للإرث التاريخي والسياسي مضافًا إليه المقاربة الإدارية التي اتّبعها الأمريكيون في إعادة بناء العراق. ولا شكّ في أنّ أحد أهداف الأمريكيين كان بناء عراق ديمقراطي، لكنّهم سعوا أيضًا إلى التحكّم بالنموذج الديمقراطي ونتائجه للحيلولة دون ظهور أيّ خطر يهدّد مصالحهم ومصالح حلفائهم؛ ومع ذلك، فلقد عجزوا عن فرض رؤيتهم الديمقراطية، والتي كانت تقوم في الأصل على نظام فدرالي مركزي، وربّما كانوا على علم بالنتيجة التي توصّل إليها پادي آشداون من تجربته الشخصية في البوسنة والهرسك، وهي أنّ النوع الخطأ من الديمقراطية قد يكون في بعض الأحيان أسوأ من غياب الديمقراطية على الإطلاق (Ashdown 2002). لكنّ العملية الديمقراطية الفدرالية في العراق تبقى مع ذلك تعاني من التعقيد والصعوبة بسبب غياب الثقافة الديمقراطية الفدرالية وعدم تلبية الشروط البنيوية اللازمة التي تؤدّي دورًا مساعدًا في هذه العملية؛ وعلى سبيل المثال: لمّا يجرِ حتّى الآن سنّ قانون الأحزاب السياسية.[1] ويحاجج مون بأنّ عملية الدمقرطة تعتمد على التاريخ كما تعتمد على القوى الراهنة أيضًا (Moon 2009, pp. 117–119)، ولهذا فإنّ العملية الديمقراطية الفدرالية ليست بسيطة وليست سريعة معًا، وإنّ إدخالها منذ وقت قريب في صعيد الممارسة قد أسهم قطعًا في الاضطرابات المستعصية التي يعاني منها العراق، ممّا يؤدّي إلى نتائج غير ديمقراطية وفقًا لكنعان مكّية، والذي يرى بأنّ البرلمان العراقي يبدو كمؤسّسة ديمقراطية، لكنّه لا يعمل كذلك على صعيد الممارسة، لأنّه يخضع لسيطرة الكتل الإثنية والطائفية (Makiya 2005). ولم يجانب مكّية الحقيقة في كلامه، إلّا إنّ هنالك جانبًا مهمًّا آخر للبرلمان يجب أن نذكره هاهنا؛ وهو أنّه لا توجد أيّة فئة سياسية تشعر بالرضى الكامل عن نتائج العملية السياسية، ويمكن تفسير هذا الأمر على أنّه أمر جيّد، لأنّه يحفّز على المزيد من الحوار والتسويات السياسية؛ وهو رأي يراه داويشة الذي يعتقد بأنّ حتّى التسويات التي لا يخرج منها أيّ طرف راضيًا هي أفضل من الوصول إلى طريق مسدود في عملية صياغة الدستور، فالانسداد قد يضعف كلّ الآمال بظهور ديمقراطية فاعلة في المستقبل (Dawisha 2005, p. 42).

(1) صدر في ما بعد (قانون الأحزاب السياسية) وصادق عليه رئيس الجمهورية في (2015/9/17).[المترجم]

ومن الواضح أنّ العملية الديناميكية للدمقرطة، أو الانتقال الديمقراطي، هي عملية تاريخية بالضرورة، وقد يصحّ الادّعاء بأنّ الدستور الديمقراطي لا يمكنه أن يوجد، على الصعيد التاريخي، إلّا إذا كان منشؤه ومحتواه ديمقراطيًا. ومع ذلك، فلقد بيّنّا في هذه الدراسة أنّ الحالة العراقية لا تتلاءم كثيرًا مع الافتراضات والتوقّعات والممارسات التقليدية، ولا يوجد أيّ مثال تاريخي حقيقي يمكن المقارنة معه سوى حالتَي الفرض الدستوري في ألمانيا الغربية واليابان بعد الحرب العالمية الثانية؛ وثمّة اعتراف واسع في أيّامنا هذه بالنجاح الهائل لهاتين التجربتين، ويبقى علينا أن ننتظر لنرى ما إذا كان الدستور العراقي قادرًا على إعادة تشكيل الثقافة السياسية للبلد وإنشاء منظومة سياسية ديمقراطية فدرالية فاعلة.

5. 2. 3. الدستورانية

إنّ النتيجة المهمّة الأخرى للعملية الدستورية هي الظهور التدريجي للدستورانية؛ فلقد عكس الاستفتاء الذي أجري لإقرار الدستور العراقي وجود إرادة لدى غالبية العراقيين لبناء دولة تقوم على الديمقراطية وحكم القانون؛ ولهذا يمكن القول، من الناحية النظرية، بأنّ دستور (2005) يقدّم أساسًا لبناء حكومة ذات شرعية. وليس في العراق تجربة تاريخية سابقة مع الدستورانية يمكنها أن تفيدنا في تقييم دستور (2005) شكلًا ومادّةً وشرعيةً (Backer 2009, p. 676). وفي هذه الحالة يجب استعمال الدستور كحالة أولى لتقديم المبادئ والقيم الجوهرية التي تعدّ معيارًا للدستورانية ليتمّ على أساسها تقييم شرعية الحكومة. وبعبارة أخرى، إنّ الدستورانية تهدف إلى استشارة «الشرعية» في ما يتعلّق بغاية الحكومة ومعناها.

وفي العراق يتآزر على الإسهام في بناء الثقافة الدستورية تشديد الدستور على تشارك السلطة، وحكم القانون، واتّباع مقاربة ديمقراطية مؤثّرة ومكافئة لتمثيل الشعب العراقي كلّه في الحكومة، والنيّة بحماية حقوق الإنسان والحرّيات. ولقد نجح الدستور، على الرغم من اضطراب الأحوال، في تأسيس قواعد سياسية جديدة يُعتبر الانحراف عنها فاقدًا للشرعية عند شريحة واسعة؛ وهو إنجاز ضخم لدولة ليس لها تاريخ دستوري ديمقراطي، وهنالك بعض الأدلّة التي توحي بأنّ السلوك السياسي بدأ يدرك هذا الأمر. وعلى سبيل المثال: انتقل موضع السنّة في العملية الدستورية والسياسية ممّا كان عليه في البداية من رفض وإنكار لشرعية الدولة الفدرالية إلى القبول والمشاركة عمومًا؛ ولا شكّ في أنّ مشاركتهم لم تكن مؤثّرةً حتّى اليوم، وهذا يعود بشكل عام إلى رغبتهم بحصّة أكبر من السلطة، إلّا إنّهم وصلوا

إلى مرحلة أدركوا فيها أنّ هذه العملية السياسية والسياق الدستوري الحالي هما «اللعبة الوحيدة المتوفّرة» إذا كانوا يرغبون بتحصيل المنافع وتحقيق الأهداف. ومن الجدير بالذكر، بالإضافة لما سبق، أنّه بعد كلّ مرّة ينسحب فيها السنّة رسميًا من الحكومة الائتلافية (كانت المرّة الأخيرة في شباط/فبراير 2012) سرعان ما يعودون إليها لافتقارهم إلى أيّ بديل آخر غير اللجوء للعنف الذي لم يعد يقدّم السلطة الشرعية. وثمّة مثال آخر للدستورانية في الحملة التي أطلقها بعض العراقيين في (كانون الأوّل/ديسمبر 2011) ضدّ وزيرة الدولة لشؤون المرأة بعد أن أصدرت عددًا من الضوابط التي جرى النظر إليها على أنّها تخالف السياق الليبرالي للدستور، إذ أصدرت الوزيرة ضوابط جديدة تتعلّق بزيّ المرأة في المؤسّسات الحكومية، وأطلقت هذه الضوابط شرارة حملة نسائية ضدّها. إنّ هذه الدستورانية في العراق تحتاج إلى الوقت الكافي للتطوّر والترسّخ في ذهنية السياسي العراقي، وحتّى عند المواطن العراقي العادي، لأنّه لم يسبق له مثيل في تاريخ البلد، ولكن يجب أن لا ننسى بأنّ الدستورانية في أمريكا تطلّبت أكثر من مئتي عام وحربًا أهلية قبل أن تصير إلى حالها التي هي عليها اليوم.

الخلاصة

على الرغم من الانتقادات العديدة التي طالت الدستور العراقي، فإنّه يُعدّ خطوةً مهمّة في الطريق إلى بناء دولة ديمقراطية ليبرالية فدرالية ذات شرعية. ويمثّل الدستور العراقي خروجًا عن مسار تاريخ الدولة العراقية الحديثة، وإنّ العملية الدستورية نفسها تمثّل أيضًا تطوّرًا في النظرية الدستورية، لأنّها ضمّت كلًا من الدورين الخارجي والداخلي في عملية صياغة الدستور. ويمكن القول، من الناحية النظرية، بأنّ العراق دولة ديمقراطية فدرالية، لكنّه ليس من الناحية العملية دولة ديمقراطية فدرالية متكاملة الأركان، لأنّ عمليتي الفدرلة والدمقرطة ما تزالان مستمرّتين عبر الجهود المبذولة لتعديل الدستور. ولا بدّ من إدخال المزيد من الإصلاحات في البنيتين السياسية والاقتصادية لإنهاء حالة التأزّم السياسي والاضطراب التي يواجهها العراق حاليًا. لكن على الرغم هذه المستلزمات والعيوب، فإنّ دستور (2005) يحتوي الكثير من نقاط القوّة والمكاسب الإيجابية؛ وسأختم هذا الفصل بتحديد أربعة منها في ما يأتي:

1 ـ أنهى دستور (2005) فكرة العراق المركزي، وهي من ميزات الدولة العراقية الحديثة التي ظهرت في العام (1921)، بالتوازي مع فكرة حكم فئة عراقية واحدة للشعب العراقي بأكمله. فالعراق الجديد، وفقًا لدستور (2005)، صار دولة ديمقراطية فدرالية تعدّدية،

لكنّ نظامه الفدرالي متراخٍ في بعض الجوانب وقد يكون أقرب إلى الكونفدرالية. والسلطة السياسية مقسّمة بين الحكومة المركزية وبين الحكومات الإقليمية والمحافظات، بالإضافة لتصميم الإيرادات المالية على نحو يضمن تشاركها بالتساوي بين العراقيين في بغداد وإقليم كردستان والمحافظات وفقًا لعدد السكّان فيها.

2 ـ الأهمّ من كلّ أمر آخر هو أنّ دستور العام (2005) أنهى حالة غياب الشرعية عن العملية السياسية، والتي تسبّب بها السنّة في الأساس بسبب رفضهم للعملية الدستورية بعد العام (2003) ومشاركتهم في التمرّد العسكري العنفي؛ فأعادت العملية الدستورية ضمّ السنّة في المداولات السياسية بشأن الفدرالية، وذلك بضغط من الأمريكيين لضمان توفير الشرعية وتسريع العملية السياسية. وقد تحقّق نجاح نسبي في هذا المضمار، إذ لم يعد السنّة يرفضون العملية السياسية والمبادئ الجوهرية للفدرالية، لكنّهم ما يزالون مصرّين على مطالبهم بإجراء تعديل دستوري وإصلاحات سياسية، كما هو حال بعض الجماعات الشيعية، لكنّ جهودهم هذه صارت تسري الآن في قنوات المؤسّسات السياسية الشرعية. إذن، أصبح السنّة منذ انتخابات (كانون الأوّل/ديسمبر 2005) شركاء في العملية السياسية التي صارت تتمتّع بالتوازن والشرعية، نسبيًا، بسبب مشاركتهم. ولقد شرحنا في هذا الفصل كيف أنّ دور السنّة كان غير مؤثّر في العملية الدستورية بسبب موقفهم السابق تجاه العملية السياسية، إلّا إنّهم صاروا الآن جزءًا جوهريًا من العملية، وأخذوا يساومون الشيعة والكرد ويفاوضونهم. ومع ذلك، يجب الاعتراف بأنّ العملية السياسية العراقية ما تزال تتميّز بالتنافس السلبي، لا الإيجابي، بسبب الغياب المستمرّ للثقة وضعف الثقافة السياسية الديمقراطية بين السياسيين. ولتغيير هذا الوضع يجب على السنّة، وعلى غيرهم من الفئات في العراق، أن يركّزوا على خلق جوٍّ من الثقة عبر التركيز على القضايا المشتركة والمتّفق عليها، وترسيخ الديمقراطية في العملية السياسية من خلال عناصرها الرئيسية، أي: قانون الأحزاب السياسية، وقانون الانتخابات.

3 ـ يبدو أنّ الدستور العراقي أنهى طموح الكرد بالانفصال؛ إذ أسّس دولة ديمقراطية فدرالية تتكيّف مع احتياجات الفئات المتنوّعة على أساس المساواة الناشئة من الحرّيات والحقوق الليبرالية وحكم القانون. وإنّ ثقافة التكيّف هذه، عوضًا عن ثقافة التماثل، هي ثقافة جديدة لا في العراق فحسب بل في الشرق الأوسط أيضًا. ولا شكّ في أنّ

النجاح لم يكن حليف عملية تصدير الإجماع على الديمقراطية والفدرالية إلى بلدان الشرق الأوسط، إلّا إنّ هذه العملية ما تزال في أوّلها. وقد أعطى الدستور الكرد، عوضًا عن الانفصال، وضعًا خاصًّا يتكيّف مع رغبتهم بالحكم الذاتي، ممّا حافظ على وحدة أراضي العراق ومكوّناته. لكنّ هذا الوضع الامتيازي إلى حدّ ما ضمن الدولة العراقية وفقًا للمادّة (121) من الدستور سمح لهم، على الصعيد العملي، بالتلويح ببطاقة الانفصال في الأزمة الحالية مع الحكومة المركزية من أجل اكتساب المزيد من المنافع ولإجبار بغداد على تطبيق التزاماتها الدستورية.

ويحاجج بعض المحلّلين بأنّ الكرد سينفصلون عن العراق بعد اكتسابهم لكلّ مطالبهم، لكنّه تنبّؤ تشاؤمي؛ فإذا التزم العراقيون العرب بتعهّدهم بدعم فدرالية «الحكم الذاتي وتشارك الحكم»، وإذا كانوا مستعدين لبناء أواصر الثقة مع الكرد عبر عملية ديمقراطية حقيقية تقنعهم بأن العراق وطن لكلّ مكوّناته، فإنّ الكرد ربّما يقتنعون حينها بأنّ خسائر الانفصال تتجاوز الأرباح التي قد يجلبها لهم. ويمكن القول على نحو مساوٍ بأنّ الكرد إذا استطاعوا أن يعيدوا طمأنة العرب وغيرهم من مكوّنات العراق بأنّ الانفصال لم يعد مطروحًا في أجندتهم السياسية بسبب ما تتيحه الفدرالية من محفّزات للمشاركة الحقيقية في المصالح الوطنية المشتركة، فمن المرجّح عندها أن تتلاشى قضية الانفصال تدريجيًا. لكنّ حلّ مشكلة الانفصال سيعتمد كثيرًا على كفاءة القيادة السياسية العراقية، ومن المرجّح أن لا تتمكّن الفدرالية لوحدها من المحافظة على وحدة أراضي العراق، ولمّ شمل العراقيين، ما لم تقم على أساس الثقة بين السياسيين والرغبة الحقيقية بالتعاون في ما بينهم، كما حاجج وِيَر قبل حوالي ستّين عامًا، وما لم تتطوّر ثقافة ديمقراطية حقيقية.

4 ـ اعترف الدستور العراقي بالتنوّع الثقافي والإثني والديني واللغوي وعمل على إدامته والمحافظة عليه، فهذا التنوّع يسبق تاريخ العراق كدولة مستقلّة؛ أمّا العراق الفدرالي الجديد فأصبح يمتلك بعد إقرار الدستور إمكانية تقوية الهوية العراقية (المتعدّدة)، وزيادة أرجحية ظهور عراق ديمقراطي ليبرالي يتمتّع بالشرعية والتعدّدية ووحدة أراضيه. ولهذا فإنّ السؤال التالي الذي يجدر طرحه هو: كيف ستبدو البنية المؤسّساتية النهائية للعراق الجديد؟ وكيف تعمل المنظومة الفدرالية الحالية التي نصّ عليها الدستور؟ وسيتناول الفصل القادم هذين السؤالين، فيناقش «أداء» النظام الفدرالي الجديد ويمكّن القارئ من تقييم تأثيره في تحقيق الأهداف الدستورية.

الجدول 5.ب: تطوّر العملية الدستورية في العراق (تطوّر الدولة الفدرالية)

قانون المرحلة الانتقالية	دستور العام (2005)	تعديلات (مايس/مايو 2009)
المبادئ الرئيسية: أ. المنظومة السياسية		
المادّة 4: نظام الحكم في العراق جمهوري، اتّحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعدّدي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتّحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتّحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب.	المادّة 1: جمهورية العراق دولةٌ اتّحاديةٌ واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطيٌ، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق.	المادّة 1: لا تعديل.
المبادئ الرئيسية: ب. حكم الإسلام		
المادّة 7. أوّلًا: الإسلام دين الدولة الرسمي، ويعدّ مصدرًا للتشريع، ولا يجوز سنّ قانون خلال المرحلة الانتقالية يتعارض مع ثوابت الإسلام المجمع عليها ولا مع مبادئ الديمقراطية والحقوق الواردة في الباب الثاني من هذا القانون، ويحترم هذا القانون الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسات الدينية.	المادّة 2: أولًا: الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدرٌ أساس للتشريع: أ- لا يجوز سنّ قانونٍ يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام. ب- لا يجوز سنّ قانونٍ يتعارض مع مبادئ الديمقراطية. ج- لا يجوز سنّ قانونٍ يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور. ثانيًا: يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية، كالمسيحيين، والإيزديين، والصابئة المندائيين.	المادّتان 4، 5: لا تعديل.
المبادئ الرئيسية: ج. التعدّدية		
المادّة 7. ب: العراق بلد متعدّد القوميات والشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية. المادّة 9: اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، ويضمن حقّ العراقيين بتعليم أبنائهم بلغة الأم كالتركمانية أو السريانية أو الأرمنية في المؤسّسات التعليمية الحكومية وفق الضوابط التربوية أو بأيّة لغةٍ أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصّة.	المادّة 3: العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب. المادّة 4. أوّلًا: اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، ويضمن حق العراقيين بتعليم أبنائهم باللغة الأم كالتركمانية، والسريانية، والأرمنية، في المؤسسات التعليمية الحكومية، وفقًا للضوابط التربوية، أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة. المادّة 4. رابعًا: اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان أخريان في الوحدات الإدارية التي يشكلون فيها كثافةً سكانية.	لا تعديل.

2. الحقوق والحرّيات		
المادّة 12: العراقيون كافّة متساوون في حقوقهم بصرف النظر عن الجنس أو الرأي أو المعتقد أو القومية أو الدين أو المذهب أو الأصل، وهم سواء أمام القانون ويمنع التمييز ضدّ المواطن العراقي على أساس جنسه أو قوميته أو ديانته أو أصله. ولهم الحقّ بالأمن الشخصي وبالحياة والحرية ولا يجوز حرمان أيّ أحدٍ من حياته أو حرّيته إلّا وفقًا لإجراءات قانونية، إنّ الجميع سواسية أمام القضاء. وكذلك المواد (23-10).	المادّة 14: العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي. وكذلك المواد (18-15). المادّة 18. ثانيًا: يعدُ عراقيًا كل من ولد لأبٍ عراقي أو لأُمٍ عراقية، ويُنظَّم ذلك بقانون. المادّة 43: أتباع كل دينٍ أو مذهبٍ أحرارٌ في: أ- ممارسة الشعائر الدينية، بما فيها الشعائر الحسينية.	المادّة 42: لا تعديل.
3. فصل السلطات		
المادّة 24: (أ) تتألّف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها أيضًا في هذا القانون بالحكومة الاتّحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء، والسلطة القضائية. (ب) تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى.	المادّة 47: تتكون السلطات الاتّحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. المادّة 19. أوّلًا: القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون.	المادّة 63: لا تعديل.
4. صلاحيات الحكومة الفدرالية		
المادّة 25: تختصّ الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصرًا: رسم السياسة الخارجية؛ وضع وتنفيذ سياسة الأمن الوطني؛ رسم السياسة المالية؛ تنظيم أمور المقاييس والأوزان؛ إدارة الثروات الطبيعية للعراق؛ تنظيم أمور الجنسية والهجرة واللجوء؛ تنظيم سياسة الاتصالات.	المادّة 109: تحافظ السلطات الاتّحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتّحادي. المادّة 110: تختص السلطات الاتّحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: رسم السياسة الخارجية؛ وضع سياسة الأمن الوطني؛ رسم السياسة المالية؛ تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان؛ تنظيم أمور الجنسية؛ تنظيم سياسة الترددات البثّية والبريد؛ وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية؛ تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق؛ الإحصاء والتعداد العام للسكان.	المادّة 154: تحافظ السلطات الاتّحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتّحادي وتحمي الدستور. المادّة 155: أضافت التعديلات بضع اختصاصات إضافية للسلطات الاتّحادية، ومنها: تنظيم أمور الجنسية والتجنّس والإقامة وحق اللجوء السياسي؛ تنظيم وإدارة الانتخابات الاتّحادية؛ رسم السياسة المتعلقة بحماية البيئة.

5. صلاحيات الحكومات الإقليمية		
المادّة 54: (أ) تستمر حكومة إقليم كردستان في مزاولة أعمالها الحالية طوال المرحلة الانتقالية، إلّا ما يتعلّق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتّحادية كما ينصّ عليه هذا القانون. ويتمّ تمويل هذه الوظائف من قبل الحكومة الاتّحادية تماشيًا مع الممارسة الجاري العمل بها ووفقًا للمادة (25. هـ) من هذا القانون. تحتفظ حكومة إقليم كردستان بالسيطرة على الأمن الداخلي وقوات الشرطة، ويكون لها الحق في فرض الضرائب والرسوم داخل إقليم كردستان. (ب) في ما يتعلّق بتطبيق القوانين الاتّحادية في إقليم كردستان، يسمح للمجلس الوطني الكردستاني بتعديل تنفيذ أيٍّ من تلك القوانين داخل منطقة كردستان، ولكن في ما يتعلّق فقط بالأمور التي ليست مما هو منصوص عليه في المادّة (25) وفي المادّة (44. د) من هذا القانون التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتّحادية حصرًا. المادّة 57: إنّ جميع الصلاحيات التي لا تعود حصرًا للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات، وذلك بأسرع ما يمكن، وبعد تأسيس المؤسسات الحكومية المناسبة.	المادّة 115: كل ما لم ينصّ عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتّحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتّحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما. المادّة 121. ثانيًا: يحق لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتّحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتّحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألةٍ لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتّحادية.	ما تزال قيد النقاش.
6. الصلاحيات المشتركة		
المادّة 25: تختصّ الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصرًا: (هـ) إدارة الثروات الطبيعية للعراق والتي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وإدارات هذه الأقاليم والمحافظات. تُوزَّع الواردات الناتجة عن هذه الثروات عن طريق الميزانية العامّة وبشكلٍ منصفٍ، يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع الأخذ في الاعتبار المناطق التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، ومعالجة مشاكلها بشكلٍ إيجابي، واحتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة من البلاد.	المادّة (112): أولًا: تقوم الحكومة الاتّحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدةٍ محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون. ثانيًا: تقوم الحكومة الاتّحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معًا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار. بالإضافة للمادّتين (113، 114).	ما تزال قيد النقاش.

7. تشكيل الأقاليم		
المادّة 53: (ج) يحقّ للمحافظات خارج إقليم كردستان، في ما عدا بغداد وكركوك، تشكيل أقاليم في ما بينها.	المادّة 118: يسنّ مجلس النواب في مدةٍ لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسةٍ له، قانونًا يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.	لم تتغيّر. وفي (تشرين الأوّل/أكتوبر 2006) سنّ مجلس النوّاب العراقي قانون الأقاليم.
8. النفط والغاز وملكية الثروات الطبيعية في العراق		
المادّة 25. هـ: الثروات الطبيعية للعراق تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق.	المادّة 111: النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.	ما تزال قيد النقاش.
9. المناطق المتنازع عليها (قضية كركوك)		
المادّة 53. أ: يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في (19 آذار/مارس 2003) الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى. المادّة 58. ب: لقد تلاعب النظام السابق أيضًا بالحدود الإدارية وغيَّرها بغية تحقيق أهداف سياسية. على الرئاسة والحكومة العراقية الانتقالية تقديم التوصيات إلى الجمعية الوطنية وذلك لمعالجة تلك التغييرات غير العادلة، وفي حالة عدم تمكن الرئاسة من الموافقة بالإجماع على مجموعة من التوصيات، فعلى مجلس الرئاسة القيام بتعيين محكّم محايد وبالإجماع لغرض دراسة الموضوع وتقديم التوصيات، وفي حالة عدم قدرة مجلس الرئاسة على الموافقة على محكّم، فعلى مجلس الرئاسة أن يطلب من الأمين العام للأمم المتحدة تعيين شخصية دولية مرموقة للقيام بالتحكيم المطلوب.	المادّة 140: أولًا: تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (58) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بكل فقراتها. ثانيًا: المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية، والمنصوص عليها في المادّة (58) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، تمتد وتستمر إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور، على أن تنجز كاملةً (التطبيع، الإحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها) في مدةٍ أقصاها (31 كانون الأوّل/ديسمبر 2007).	المادّة 198: ما تزال هذه القضية دون حلّ، لأنّ المادّة (143) من الدستور الدائم تنصّ على أنّ قانون المرحلة الانتقالية يجب إلغاؤه عند قيام الحكومة الجديدة، باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادّة (53) والمادّة (58) منه.
10. تعديل الدستور		
المادّة 61. ج: يكون الاستفتاء العام ناجحًا، ومسودة الدستور مصادقًا عليها، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق، وإذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر.	المادّة 142: أولًا: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنةً من أعضائه تكون ممثلةً للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ إلى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيةً بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور. رابعًا: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحًا، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.	المادّة 191: لا تعديل.

الفصل السادس

البنية المؤسّساتية للنظام الفدرالي في العراق

مقدّمة

بحثنا في الفصل الخامس التصميم الدستوري في العراق من أجل فهم وإدراك نوع الدولة التي تمّ تأسيسها؛ إذ يعدّ العراق، من الناحية الدستورية، دولة ديمقراطية فدرالية، لكنّ العملية الفدرالية فيه مستمرّة. والنظام الفدرالي في العراق لامركزي، ومتعدّد القوميات، ومتعدّد اللغات، ومتعدّد الأديان. وقد حدّدت هذه الخصائص أسس الدولة العراقية الجديدة، وأزالت الجوانب الاستبدادية التي كانت تميّز الدولة العراقية سابقًا.

ولكي نكمل رحلتنا الاستكشافية في أنحاء النظام الفدرالي في العراق، فسيركّز هذا الفصل قبل كلّ شيء على البنية المؤسّساتية باعتبارها عنصرًا تكميليًا ضروريًا لفهم عمل النظام الفدرالي العراقي بشكل عام، ولغايتين خاصّتين أخريين هما: التحقّق من المدى الذي يمكننا أن نصل إليه في اعتبار العراق «فدراليًا»، والبحث في كيفية قيام المؤسّسات بالمحافظة على المساومة السياسية التي أدّت إلى تشكيل الفدرالية العراقية. ويرى واتس بأنّ هنالك فارقًا بين التصميم الدستوري والواقع الإجرائي، وأنّ الدساتير الفدرالية يمكن على أرض الواقع أن تُطبَّق وتتطوّر بطرائق مختلفة (Watts 2008, p. 9). فبعض الدول لها دساتير فدرالية، إلّا إنّها تعمل بطريقة مختلفة على أرض الواقع، كما هو الحال في الإمارات العربية المتّحدة. ولا يكفي الدليل الدستوري النظري لوحده في الإشارة إلى أنّ الدولة فدرالية أو ديمقراطية، لأنّ قيمة الدستور تعتمد على كيفية تطبيقه؛ فالتطبيق هو المعيار الحقيقي لتقييم المدى الذي يمكننا أن نصل إليه في اعتبار الدولة العراقية فدراليةً. وترى النظرية المؤسّساتية بأنّ المؤسّسات يمكنها أن تكون سببًا للاستقرار الديمقراطي ووسيلةً لإنشاء الثقافة الديمقراطية؛ إلّا إنّ هنالك مدرسة فكرية أخرى تنظر إلى المؤسّسات باعتبارها مؤشّرًا، لا سببًا، للاستقرار الديمقراطي

(Waldner 2009, p. 1). وفي الحقيقة، بما أنّه ليس هنالك مقياس رسمي لقياس الأداء الفعلي للمنظومة الفدرالية، وبما أنّ كلّ تجربة فدرالية هي تجربة فريدة، فسأحاجج بأنّ المنظومة الفدرالية العراقية يمكن تقييمها بأنّها تفعل فعلها وأنّها تستطيع الاستمرار إذا حقّقت مهمّتها المزدوجة، وهي: تغذية الثقافة الديمقراطية الفدرالية، والمحافظة على المساومة الفدرالية السياسية. وهذا الموضوع يتّصل أيضًا بموضوع الفصل القادم الذي يناقش: المضامين النظرية للفدرالية العراقية، وأهمّيتها للنظرية الفدرالية، واعتبارًا جديدًا للفدرالية.

إنّ هذا الفصل يستهدف الإجابة على السؤال: هل المنظومة الفدرالية في العراق تعمل بكامل طاقتها؟ وهل يمكننا أن نعدّ العراق، على الصعيد العملي، دولة فدرالية تطابق الصورة التي رسمها دستور (2005)؟ وسيبحث هذا الفصل في منشأ التصميم المؤسّساتي الفدرالي، والوحدات المكوّنة للفدرالية العراقية وما فيها من علاقات عمودية وأفقية، والمؤسّسات الفدرالية الرئيسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وما لها من صلاحيات وعلاقات ضمن بنية الحكومة. وسنختم الفصل بخلاصة حول ما إذا كانت المؤسّسات الفدرالية فاعلة، وإن كان الجواب بالنفي فسيتناول الكلام آفاق قدرتها على العمل في المستقبل.

6. 1. منشأ البنية المؤسّساتية

ذكرنا في الفصل السابق أنّ منشأ التصميم الدستوري للعراق يمكن اقتفاء أثره وصولًا إلى انطلاق المعارضة العراقية في العام (1991)؛ لكنّ المبادئ السياسية الرئيسية التي تميّز المنظومة السياسية الراهنة في العراق جاءت نتيجة مساومة بين قوى المعارضة، ولهذا فلا يوجد إجماع كامل عليها. وينطبق وصف النشأة هذا على البنية المؤسّساتية أيضًا، ففي مؤتمر صلاح الدين (تشرين الأوّل/أكتوبر 1992) اتّفقت بعض الجماعات التي حضرت المؤتمر على تبنّي كلٍّ من المبادئ السياسية الجديدة والبنية المؤسّساتية. وكان من المفترَض أن يكون إنشاء المؤسّسات الأساسية من مهمّات المؤتمر الوطني العراقي، والذي تأسّس في مؤتمر ڤيينّا (حزيران/يونيو 1992) ليكون منظّمة شاملة تحتوي كلّ جماعات المعارضة وتمكّنها من التنظيم وتنسيق جهودها الرامية إلى إسقاط النظام البعثي. وهذه المؤسّسات الملقاة على عاتق المؤتمر الوطني كان يُراد بها في الأصل أن تعمل كحكومة منفى، ولهذا فقد تكوّنت من مجلس وطني، ولجنة رئاسية أو لجنة تنفيذية، ومجلس تنفيذي.

وكان المجلس الوطني المذكور يقوم على أساس المجلس الوطني الذي أنشأه مؤتمر ڤيينّا

في العام (1992)، ولكن جرت زيادة عدد الأعضاء (من 87 إلى 234) من أجل احتواء كلّ جماعات المعارضة، ولا سيّما تلك التي لم تشارك في مؤتمر ڤيينّا. وتشكّلت الهيأة الرئاسية من ثلاثة أعضاء يمثّلون الفئات الإثنية الرئيسية في العراق، وكان اثنان من هؤلاء أعضاء في (مجلس الحكم) الذي شكّله پول بريمر الحاكم الأمريكي للعراق، وهما مسعود بارزاني (زعيم الحزب الديمقراطي الكردستاني)، والسيد محمد بحر العلوم (رجل دين شيعي معتدل)؛ أمّا العضو الثالث الممثّل للسنّة فكان حسن النقيب (قيادي سابق في حزب البعث، ومسؤول عسكري سابق). وكانت هذه اللجنة الرئاسية تماثل (مجلس الرئاسة) الذي وُجِد بشكل دستوري بعد العام (2005). وتكوّن المجلس التنفيذي للمؤتمر الوطني من رئيس وزراء، أو رئيس للمجلس التنفيذي، وتولّى هذا المنصب أحمد الچلبي، وهو شيعي علماني اختير في ما بعد عضوًا في مجلس الحكم، بالإضافة لستّة وعشرين وزيرًا. وكان لرئيس المجلس التنفيذي ثلاثة نوّاب يمثّلون المكوّنات الرئيسية الثلاث في المجتمع العراقي.

وفي الواقع، أدّت البنية المؤسّساتية للمؤتمر الوطني إلى تغيير الخريطة السياسية العراقية؛ فقبل تأسيس المؤتمر الوطني كان العراق مقسّمًا وفقًا للإثنيات إلى عرب وكرد وتركمان، لكنّه أصبح بعد تأسيس المؤتمر الوطني مقسّمًا إلى شيعة وسنّة وكرد، وكان هذا واضحًا في هيأة رئاسة المؤتمر الوطني. وقد طُبِّق هذا الترتيب الجديد في كلّ مؤتمرات المعارضة، ثمّ في (مجلس الحكم) لاحقًا. وكشف هذا التصميم المؤسّساتي حقيقة المعارضة وما فيها من انقسام وتخاصم وانعدام في الثقة، وغياب القيادة السياسية المؤثّرة. وتأثّرت أسس البنى المؤسّساتية للمؤتمر الوطني أيضًا، كما حصل في العملية الدستورية، بعوامل أثّرت سلبيًا على عمل المعارضة، كما شرحنا في الفصل الخامس، بالإضافة للإخفاق في بناء مشروع وطني وقضية موحّدة للدولة العراقية في مرحلة ما بعد صدّام. وكان لكلٍّ من التخاصم السياسي، واختلاف الأيديولوجيات السياسية، وأثر دول الجوار، وغياب ثقافة التكيّف السياسي، إسهام في التشظّي السياسي لقوى المعارضة العراقية والإخفاق في بناء إجماع وطني. وبالتالي، فإنّ البنية المؤسّساتية البديلة لمؤسّسات نظام صدّام، والتي كان يُراد منها أن تنفع قوى المعارضة بأجمعها، أصبحت وسيلة غير مجدية في أيدي المعارضة. وعلى سبيل المثال: جمّد السيد محمّد بحر العلوم وحسن النقيب عضويتهما في هيأة الرئاسة في العام (1995) لمشكلات تتعلّق بالتمويل والتخاصم ضمن المؤتمر الوطني.

وعلى الرغم من أنّ البنية المؤسّساتية للمؤتمر الوطني أخفقت في العمل بين قوى المعارضة،

فإنّ قانون المرحلة الانتقالية ودستور (2005) تبنّيا التصميم المؤسّساتي للمؤتمر الوطني؛ وهنا يبرز السؤال: إذا كان التصميم المؤسّساتي للمؤتمر الوطني قد عجز عن العمل ولم يتمكّن من حلّ مشكلات المعارضة العراقية على صعيد الممارسة فلماذا جرى تبنّيه مرّةً أخرى؟

والجواب يكمن، قطعًا، في انعدام الثقة بين الجماعات السياسية العراقية التي كانت تطمح للإمساك بزمام السلطة. إذ جرى رفض كلّ البدائل السياسية الأخرى التي كان من شأنها أن تغيّر خريطة المؤتمر الوطني، لأنّها ما كانت لتستطيع التخلّص من فكرة (المنتصر والمهزوم) التي تجذّرت في العملية السياسية العراقية منذ تأسيس العراق وتأكّدت لاحقًا بالنزاع العنفي الذي اندلع بعد العام (2003). وبالتالي، فإنّ هذا التصميم المؤسّساتي الإثني ـ الديني الهشّ كان التصميم الوحيد الذي يمكنه ضمان مشاركة الجميع وتأسيس دولة وعملية سياسية تتمتّعان بالشرعية. وعليه، فإنّ كلًّا من البنية المؤسّساتية لقانون المرحلة الانتقالية، والتي أثّرت أيضًا على البنية المؤسّساتية الراهنة، والبنية المؤسّساتية لدستور (2005)، تقومان كلاهما على ذلك التصميم؛ ولكنّ التحدّي الذي برز كان يتمثّل في كيفية جعل هذا التصميم قادرًا على العمل في البيئة العراقية.

6. 2. البنية المؤسّساتية الفدرالية

6. 2. 1. العناصر المكوّنة للفدرالية العراقية

إنّ الوحدات التكوينية التي تمثّل مستويات الحكومة تقدّم العناصر المكوّنة التي تقوم الفدرالية عليها، وتختلف أسماء هذه الوحدات باختلاف الفدراليات، ومنها: الولايات، والمقاطعات، والأقاليم، والإمارات، والكيانات (Watts 2008, p. 71). وفي الفدرالية العراقية، وهي آخر ما نشأ من الفدراليات، تأخذ الوحدات التكوينية اسمي: الأقاليم والمحافظات.

والمنظومة الفدرالية في الجمهورية العراقية تتكوّن وفقًا للدستور من عاصمة لامركزية، وأقاليم، ومحافظات، بالإضافة لإدارات محلّية (المادّة 116). وهذه الوحدات التكوينية تمثّل مستويات الحكومة التي أقيمت عليها الفدرالية العراقية. وعليه، فإنّ سلطة اتّخاذ القرار تتوزّع بين الحكومة الفدرالية وبغداد وإقليم كردستان والمحافظات. وبالتالي، فإنّ فهم المستويات الحكومية لهذه الوحدات يساعدنا على فهم توزيع السلطة ودرجة تأثيرها على المستويين الوطني والمحلّي.

6. 2. 1. 1. العاصمة (بغداد)

بغداد بحدودها البلدية هي عاصمة جمهورية العراق، أمّا بحدودها الإدارية فتشكّل محافظة بغداد (المادّة 124). وينصّ الدستور العراقي على أنّ العاصمة لا يمكنها أن تنضمّ لأحد الأقاليم (المادّة 124. ثالثًا)؛ وهذا يعني أنّ بغداد هي قاعدة الحكومة، والمدينة التي توجد فيها رئاسة الجمهورية، والوزارات، والبرلمان، والسفارات والبعثات الدبلوماسية. وربّما كان كتبة الدستور يسعون من وراء هذه المنزلة إلى المحافظة على الشخصية التاريخية والوطنية لبغداد عاصمةً للعراق ليعكسوا بذلك واقعًا تاريخيًا ومحلّيًا على الأرض؛ إذ كانت بغداد عاصمة للدولة الإسلامية خلال الحكم العبّاسي (766 ـ 1258)، لكنّها تحوّلت إلى مجرّد ولاية في الإمبراطورية العثمانية (1532 ـ 1918)، واستعادت موقعها المركزي وأصبحت عاصمةً للعراق عند تأسيس الدولة العراقية الحديثة في العام (1921). وبالتوازي مع الأهمّية التاريخية لبغداد، فإنّها تمثّل الواقع العراقي المتنوّع، ففيها تلتقي المكوّنات العراقية المختلفة جميعها لتشكّل حوالي خمس سكّان العراق (6.5 مليون نسمة تقريبًا). ولهذا كان لبغداد وضعها الخاصّ في الدستور الذي تتميّز به عن إقليم كردستان والمحافظات الأخرى.

ولقد وُجِّهت انتقادات للوضع الدستوري لبغداد بسبب التمييز بين الحدود البلدية والحدود الإدارية والإصرار على استحالة اندماجها بإقليم أو تشكيلها لإقليم خاصّ بها، وهو ما يبدو شذوذًا عن الأعراف الديمقراطية (Cameron 2007, p. 157). وتتكوّن بغداد، بحدودها البلدية، من تسع بلديات تمثّل العاصمة، وهي التي لا يحقّ لها أن تندمج بأحد الأقاليم؛ أما بحدودها الإدارية، فهي تتكوّن من ستّة أقضية تمثّل (محافظة بغداد)، وهي التي يحقّ لها الانضمام إلى أحد الأقاليم. وهذا التمييز يعود إلى البنية الإدارية لبغداد، والتي تختلف عن نظيراتها في المحافظات الأخرى، بما فيها: المحافظات المكوّنة لإقليم كردستان؛ إذ لا يوجد هذا الاختلاف بين البنيتين البلدية والإدارية في المحافظات الأخرى، والتي تقوم بنيتها على الحدود الإدارية وحسب.

ومن بلديات بغداد: (أمانة العاصمة)، أو (بلدية بغداد)، وهي تمثّل العاصمة، وتحيط حدودها ببغداد الكبرى كمحافظة؛ ويعود هذا التصميم إلى أوائل السبعينيات. وكانت الحدود البلدية قبل العام (2003) تضمّ: (6) أقضية، و(14) ناحية، و(9) بلديات؛ أمّا الحدود الإدارية فكانت تضمّ: (4) أقضية، و(8) نواحٍ، و(10) بلديات (راجع: قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم للعام 2008). وبعد العام (2003) حدث تقسيم إضافي للبنية الإدارية والبلدية لبغداد،

فأصبح هنالك ضمن الحدود البلدية: قطّاعان (اثنان)، و(9) بلديات، و(94) حيًّا؛ أمّا الحدود الإدارية فضمّت: (6) أقضية و(18) ناحية. وعندما أقرّ البرلمان (قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم) في العام (2008) لم يتضمّن بغداد أملًا في أن يسنّ البرلمان قانونًا خاصًّا لتنظيم شؤونها، لكنّ القانون المأمول لمّا يقرّ حتّى حين كتابة هذه الدراسة. ولتفادي حصول فوضى في بغداد تمّ تطبيق القانون السابق على بغداد كإجراء مؤقّت؛ وعلى سبيل المثال: ينصّ القانون بأنّ مجلس المحافظة يتكوّن من (25) مقعدًا، مع إضافة مقعد لكلّ مئتي ألف نسمة إذا تجاوز عدد سكّان المحافظة نصف مليون نسمة (المادّة 3. أوّلًا)؛ وهذا النصّ ينطبق على مجلس محافظة بغداد. وينصّ القانون أيضًا بأنّ مجلس القضاء يجب أن يتكوّن من عشرة مقاعد، مع إضافة مقعد واحد لكلّ خمسين ألف نسمة (المادّة 3. ثانيًا)؛ وهذا النصّ ينطبق على بغداد أيضًا.

ويمثّل مجلس محافظة بغداد سلطتها التشريعية، وهو يتكوّن من (51) مقعدًا، لكنّ هذا العدد يجب أن يكون (58) بالنظر لعدد سكّان بغداد. ويتولّى رئيس المجلس رئاسة السلطة التنفيذية أيضًا. ويعود الفرق بين عدد المقاعد الحالي والعدد الذي يجب أن يكون عليه إلى البنية الإدارية الخاصّة لبغداد، والتي تختلف عن نظيراتها في المحافظات الأخرى؛ فعلى الرغم من أنّها عاصمة العراق فإنّ الحكومة الفدرالية ليس لها سلطة عليها، إذ تُعتبَر محافظة لامركزية ذات سلطات إدارية ومالية مشابهة لما هي عليه في المحافظات الأخرى. ولهذا فإنّ بغداد، باعتبارها عاصمةً للعراق، تشذّ عن القاعدة، فهي ليست ولايةً متكاملة الأركان ضمن الولايات التي تدخل في تكوين الاتّحاد الفدرالي، ولا هي مقاطعة فدرالية، كما هو الحال في معظم المنظومات الفدرالية.

6. 2. 1. 2. إقليم كردستان

المستوى الثاني للحكومة في المنظومة الفدرالية العراقية، وفقًا للدستور، هو الأقاليم الفدرالية. وقد اعترف الدستور بإقليم كردستان على أنّه منطقة على مستوى عالٍ من الاستقلالية يتمتّع بسلطاته القائمة (المادّة 117. أولًا)؛ ويمثّل هذا الاعتراف واقعًا جديدًا في التاريخ السياسي للعراق، وهو يعرّف ويشكّل علاقات سياسية جديدة غير متناظرة.

ولا تختلف البنية الإدارية لإقليم كردستان عن التقسيم الإداري المطبّق في باقي أنحاء العراق؛ إذ يتكوّن من محافظات وأقضية ونواحٍ، وهي تتمتّع جميعًا باللامركزية الإدارية. ولكلّ

وحدة إدارية مجلس إداري تنفيذي يترأّسه رئيس الوحدة الإدارية (المادّتان 142 و143 من دستور إقليم كردستان). وقد رسم الكرد بمشاركتهم الناجحة في كتابة الدستور العراقي شكل العلاقة العمودية التي سعوا إليها بين إقليمهم والحكومة الفدرالية بواسطة الموادّ (110، 112، 114 ـ 117، 120 ـ 121، 141). إذ اعترف الدستور العراقي، كما شرحنا في الفصل الخامس، بإقليم كردستان على أنّه منطقة ذات درجة عالية من الاستقلالية، وهو المنطقة الوحيدة في العراق التي حافظت على كلّ ما أحرزته من سلطات بعد العام (1991). وقد حصل إقليم كردستان، والأقاليم التي ستتشكّل في المستقبل، على سلطات واسعة تضعف التوازن بينها وبين الحكومة الفدرالية؛ وعلى سبيل المثال: يجب على الأقاليم، وليس على المحافظات، أن تتبنّى دساتير خاصّة بها تحدّد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته، وآليات ممارسة هذه الصلاحيات، على أن لا يتعارض أيٌّ من ذلك مع أحكام الدستور العراقي (المادّة 120). ولسلطات الأقاليم الحقّ في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، باستثناء ما ورد في الدستور من اختصاصات حصرية للحكومة الاتّحادية (المادّة 121. أوّلًا)، وفي حالة التعارض بين القانون الفدرالي والقانون الإقليمي بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية، يحقّ لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الفدرالي ضمن الإقليم (المادّة 121. ثانيًا). وتكون حكومة الإقليم مسؤولة عن المتطلّبات الإدارية للإقليم، وخصوصًا إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم، كالشرطة والأجهزة الأمنية (المادّة 121. خامسًا). ولإقليم كردستان صلاحياته التنفيذية والتشريعية والقضائية الخاصّة به لممارسة السلطات التي يشترك بها مع المركز والسلطات المنحصرة بالإقليم. ولهذا فإنّ توزيع الصلاحيات في إقليم كردستان يختلف عن ما هو عليه في المحافظات التي ليس لها إلّا صلاحيات تنفيذية، كما سأشرح في القسم القادم. ولقد بيّنّا في ما سبق أنّ أسباب هذه الفوارق تضرب جذورها عميقًا في تاريخ العراق وتسبق تشكيل الفدرالية العراقية، كما ورد بحثه في الفصلين الأوّل والثالث من هذا الكتاب.[1]

وفي الحقيقة، على الرغم من هذه البنود الدستورية، والتي تمثّل خريطة طريق لتنظيم

(1) ثمّة عدد من العوامل التي تؤثّر على توزيع الصلاحيات في الفدراليات، كما شرحها واتس في كتابه (مقارنة بين المنظومات الفدرالية)، ومنها: العملية التي تأسّست بها الفدرالية، والحقبة التي جرى فيها كتابة التوزيع الدستوري للصلاحيات، وغلبة الأعراف والتقاليد أو القانون المدني، وطبيعة القانون الفدرالي والمؤسّسات التنفيذية (Watts 2008, pp. 84–85)؛ لكنّ الحالة العراقية يعتمد توزيع الصلاحيات فيها، بشكل رئيسي، على العامل الأوّل وحسب.

العلاقات العمودية بين الحكومة الفدرالية وإقليم كردستان، فإنّ هذه العلاقات ما تزال غير مكتملة وغير واضحة لصعوبة تطبيق بعض موادّ الدستور (كالتي تتعلّق بقضية كركوك)، وغموض موادّ أخرى (كالتي تتعلّق بالنفط). وإنّ الإخفاق في سنّ بعض القوانين التي توضّح ما غمض من موادّ الدستور المتعلّقة بتشكيل المؤسّسات الحكومية وعملها (كقانون المحكمة الاتّحادية [الفدرالية]) قد فاقم من تعقيد العلاقة المابين ـ حكوماتية (بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية). وإذا أخذنا بالحسبان هذه العلاقة المؤسّساتية غير المكتملة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان فسيبرز أمامنا احتمالان: إمّا استمرار هذه العلاقات بعكس العلاقة الدستورية اللامتوازنة والمحافظة على التعامل التفضيلي مع الكرد، وإمّا تحسين وزيادة مستوى التعاون المابين ـ حكوماتي وتوازن القوى المطلوب لضمان استقرار العراق الفدرالي. وبعبارة أخرى، إنّ كفاءة العلاقات المابين ـ حكوماتية بينهما ستحدّد مستقبل الفدرالية العراقية. ومن المهمّ في هذا الصدد أن نبحث في بنود دستور إقليم كردستان المتعلّقة بالصلاحيات الرئيسية في الإقليم ومسؤولياته المشتركة مع الحكومة الفدرالية، وذلك لتقييم درجة التعاون أو التعارض مع الدستور الفدرالي، ثمّ لتقييم ما لذلك من تأثير على العلاقة العمودية غير المكتملة بينهما.

تتمثّل السلطة التنفيذية في كردستان برئيس الإقليم ومجلس الوزراء. ومنظومة الحكم في إقليم كردستان رئاسية، فرئيس الإقليم هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ويمسك بمعظم صلاحياتها (المادّتان 99 و104 من دستور الإقليم)؛[1] بينما يمثّل مجلس الوزراء السلطة التنفيذية والإدارية في الإقليم (المادّة 108 من دستور الإقليم)، وبهذا فهو يمارس سلطة فدرالية مشتركة (كالصلاحيات التنفيذية المتعلّقة بالإقليم) وفقًا للمادّة (110) من الدستور الفدرالي؛ ويضاف إليها الاختصاصات المشتركة التي مكّنته منها السلطات الفدرالية والإقليمية وفقًا لبنود الدستور الفدرالي (المادّة 113. سابعًا وثامنًا من دستور الإقليم). والأهمّ من كلّ ما سبق هو أنّ حكومة كردستان تدير، بالاشتراك مع الحكومة الفدرالية، حقول النفط والغاز الموجودة على أرض الإقليم والتي جرى استثمارها تجاريًا قبل (15آب/أغسطس 2008)، مع سيطرتها الكاملة على الحقول التي لم تستغلّ بعد أو لم تُستثمَر تجاريًا قبل ذلك التاريخ (المادّة 113. رابعًا وخامسًا من دستور الإقليم). وتقضي المادّة السابقة بأنّ كلّ حقول النفط

(1) الموادّ الدستورية التي أشارت إليها مؤلّفة الكتاب من دستور إقليم كردستان مستمدّة من مسوّدة العام (2006).[المترجم]

والغاز في الإقليم تقع تحت السيطرة المباشرة لحكومة الإقليم، وأنّ الحكومة الفدرالية لا تشترك في السيطرة إلّا على الحقول المنتجة؛ لكنّ هذا يتعارض مع مادّة في الدستور الفدرالي تنصّ على أنّ هذه الموارد ملك لكلّ الشعب العراقي (المادّة 111). ولا شكّ في أنّ وجود السلطة التنفيذية في إقليم كردستان، وما لها من مسؤوليات وفقًا لدستور الإقليم والدستور الفدرالي، يعزّز استقلالية الإقليم ومسؤوليته في تطبيق القوانين التي يسنّها برلمان الإقليم، ويقوّي مصداقيته بين السكّان المحلّيين.

ويمثّل البرلمان الكردستاني السلطة التشريعية في إقليم كردستان، وهو يسنّ ويعدّل ويلغي القوانين المتعلّقة بالإقليم، ويعدّل تطبيق القوانين الفدرالية التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية، ويسنّ القوانين المتعلّقة بالاختصاصات المشتركة للسلطتين الفدرالية والإقليمية، بالتزامن مع إيلاء الأولوية للإقليم. ويصادق البرلمان على السياسات المشتركة للحكومتين الإقليمية والفدرالية (المادّتان 79 و93. ثالثًا وسادسًا). ويجب أن تُقرأ هاتان المادّتان مقرونتين بالمادّة (9. ثانيًا وثالثًا) المتعلّقة بالحقوق الرئيسية والدستورية للإقليم، والتي تتيح تمرير القوانين خارج الصلاحيات المحدودة للحكومة الفدرالية وتوقيع الاتّفاقيات مع حكومات الدول الأجنبية؛ ولا يمكن للحكومة الفدرالية أن ترفض هذه الاتّفاقيات دون مبرّر قانوني. وفي الحقيقة، يمكن لهذا الأمر أن يشكّل في المستقبل مصدرًا من مصادر النزاع بين الحكومتين الفدرالية والإقليمية، وقد يخلق رغبة بالتغالب لدى المحافظات.

وللإقليم سلطة قضائية مستقلّة، تتكوّن من مجلس القضاء، والمحكمة الدستورية الكردستانية، والادّعاء العام، ومجلس الشورى (المادّة 130 من دستور الإقليم). وهنالك أيضًا قوّة دفاعية خاصّة بالإقليم، وهي البيشمرگة، لحماية الإقليم وبنيته وواجباته وشؤونه.

ومن الواضح أنّ حكومة الإقليم سعت من خلال الدستور إلى إكمال ما أخفقت المحكمة الدستورية في إكماله أو توضيحه في ما يتعلّق بشكل العلاقات المابين ـ حكوماتية بين الحكومتين الفدرالية والإقليمية. ولقد ثبّت دستور الإقليم كلّ حقوق الكرد وصلاحياتهم في إقليم كردستان من خلال ملء وملاءمة ما احتواه الدستور الفدرالي من ثغرات، وفقًا لوصف مايكل كِلي (Kelly 2010, p. 770)؛ لكنّه قام أيضًا بإعادة تعريف أولوية الوضع الكردي والطموحات الكردية في العراق الفدرالي وأعاد التشديد عليها (كما في الموادّ 8 ـ 10)؛ وهذا التشديد على الأولوية الكردية يعظّم دور المؤسّسات الإقليمية ويشكّل العلاقات الحكومية

في الإقليم، لتصبح بذلك أكثر كفاءةً وتأثيرًا. وعلى سبيل المثال، تشدّد المادّة الثامنة من دستور الإقليم على أولوية الوضع الكردي وتضمن أن:

لشعب كردستان العراق الحقّ في تقرير مصيره بنفسه، وهو بمقتضى هذا الحق حرٌّ في تقرير مركزه السياسي وحرٌّ في تحقيق نمائه الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وقد اختار الاتّحاد الحر بالعراق شعبًا وأرضًا وسيادةً طالما يلتزم بالدستور الاتّحادي والنظام الفدرالي البرلماني الديمقراطي التعددي ويحترم حقوق الإنسان الفردية والجماعية. وله إعادة النظر في اختياره لتحديد مستقبله ومركزه السياسي في الحالات التالية:

أولًا. انتهاك حرمة الدستور الاتّحادي بما يعد تراجعًا عن الالتزام بالنظام الاتّحادي أو المبادئ الأساسية الدستورية للديمقراطية وحقوق الإنسان الفردية والجماعية.

ثانيًا. انتهاج سياسة التمييز العرقي وتغيير الواقع الديموغرافي في كردستان أو العمل على إبقاء آثارها ونتائجها السابقة تراجعًا عن الالتزامات الدستورية الواردة في المادة (140) من الدستور الاتّحادي.

وتشير هذه المادّة إلى شرطَي الكرد للبقاء جزءًا من العراق، وهما: المحافظة على المنظومة الفدرالية كما صمّمها دستور (2005)، والتي هي أقرب إلى «الكونفدرالية»، وتطبيق الموادّ الدستورية المتعلّقة بالمصالح الاستراتيجية للكرد، كقضيتي كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها. وتشير هذه المادّة أيضًا إلى حقّ الكرد بتفعيلهم لإعادة النظر في علاقتهم بالعراق كمبرّر لمطلب الانفصال المشروع. ولقد تفاوض الكرد وساوموا بذكاء في مرحلة كتابة قانون المرحلة الانتقالية والدستور الفدرالي لضمان الحصول على هذا الوضع؛ وإنّ أيّة محاولة لتعديل الدستور الفدرالي على نحو يغيّر هذا الوضع الخاصّ باتّجاه دور أكثر توازنًا مع المركز أو المحافظات، أو الإخفاق في تطبيق البنود المتعلّقة بالمصالح الوطنية للكرد، من شأنه أن يعني أنّ للكرد حقّهم بتحديد مستقبلهم الخاصّ بهم.

وبالإضافة لما سبق، تشدّد المادة العاشرة من دستور الإقليم على الحقوق الدستورية الرئيسية للإقليم، وهي: حصّة عادلة من الإيرادات الفدرالية وفقًا لعدد السكّان مع الأخذ بالحسبان للأفعال المرتكبة بحقّ كردستان؛ وتخصيص حصّة من المناصب والمؤسّسات الفدرالية بما تقتضيه المساواة؛ وتوظيف مواطني الإقليم في المؤسّسات الفدرالية المتواجدة في إقليم كردستان. وهذه الحقوق الرئيسية هي في جوهرها حقوق للشعب العراقي في باقي أنحاء البلد، بمن فيهم: الفئات المتنوّعة الأخرى التي تعيش في إقليم كردستان؛ ولهذا فإنّ التشديد على المطالب القائمة على الهوية الإثنية يمكن المحاججة في أنّه يضعف الحقوق نفسها.

إنّ مقاربة التشديد على المطالب الكردية في دستور إقليم كردستان يمكن العثور عليها أيضًا في الكثير من البنود الأخرى التي تعبّر بصراحة عن الرغبة بالسيادة؛ ومنها: المادّة الثانية التي ترسم حدود إقليم كردستان، والتي تضمّ المحافظات الرسمية الثلاث (دهوك والسليمانية وأربيل) بالإضافة لكركوك وكلّ المناطق المتنازع عليها ضمن محافظات نينوى وديالى وواسط؛ وذلك بالاستناد إلى المادّة (140) من الدستور الفدرالي العراقي التي تحدّد ثلاث خطوات لحلّ مشكلة مستقبل كركوك وغيرها من المناطق المتنازَع عليها، وهي: التطبيع، والإحصاء، والاستفتاء؛ وكان من الواجب الانتهاء من تطبيق هذه الخطوات في مدّة أقصاها نهاية العام (2007). ويحاجج السياسيون الكرد بصراحة بأنّ الدستور الفدرالي يتعرّض للانتهاك وأنّه لا بدّ من إعادة النظر في موقعهم ضمن الاتّحاد الفدرالي العراقي، وذلك بسبب الإخفاق بتنفيذ المادّة (140) من دستور (2005) لعدد من العوامل، ومنها: تعقيد قضية كركوك بسبب ما تتّصف به هذه المحافظة من تنوّع، وإعادة تقييم الكرد لحدود كركوك والمناطق الأخرى المتنازَع عليها (Bartu 2010, pp. 1330–1341)، والتحفّظات على تطبيق هذه المادّة من قبل بعض السياسيين العرب والتركمان. ويضاف إلى ما سبق أنّ المادّة (13) من دستور إقليم كردستان تنصّ على أنّ «لإقليم كردستان قوّات پيشمرگة دفاعية لحراسة الإقليم». والدستور الفدرالي يعطي الأقاليم، لا المحافظات، حقّ تشكيل القوى الأمنية، لكن على أن لا ينفي ذلك، على صعيد الممارسة، دور الجيش الوطني العراقي أو يحدّ منه. ومع ذلك، فإنّ الرغبة بالحدّ من دور الحكومة الفدرالية في الإقليم يتّضح في المادّة (104. ثاني عشر) من دستور الإقليم التي تمنع الجيش العراقي من دخول الإقليم إلّا بإذن من رئيس الإقليم وبعد استحصال موافقة برلمان الإقليم وتوضيح نوع المهمّة ومكانها وزمانها. ولا بدّ من التذكير مرّةً أخرى بأنّ قدرة قوّات الپيشمرگة على توفير الأمان والاستقرار بشكل فعلي في إقليم كردستان هو السبب الذي يقف خلف رفض فكرة دخول الجيش العراقي إلى الإقليم، ويُضاف إليه ما يتذكّره الناس من دور وحشي للجيش العراقي في ظل حكم صدّام حسين.

وبالإضافة لما سبق، تذكر المادّة (17) من دستور إقليم كردستان أنّ الثروة العامّة في الإقليم ملك لشعب الإقليم، وأنّ الموارد الطبيعية، والمياه السطحية والجوفية، والمعادن غير المستخرَجة، والمقالع والمناجم هي موارد وطنية للإقليم. ويعدّ هذا انتهاكًا للمادّة (111) من الدستور الفدرالي، والتي تنصّ على أنّ النفط والغاز ملك كلّ الشعب العراقي في كلّ الأقاليم والمحافظات. ويحاجج البعض، من أمثال كامل مهدي، بأنّ غموض المادّة (111) من الدستور

الفدرالي، والتي تترك معنى كلمة «ملك» فضفاضًا، هو الذي يقف خلف التفسير الخاصّ الذي جاءت به حكومة الإقليم (Mahdi 2007, p. 16). ويضاف إلى ما سبق أنّ حكومة إقليم كردستان أقرّت قانون النفط والغاز الخاصّ بها، والذي يحتوي على اتّفاقية للإنتاج والمشاركة (PSA)، وذلك كعلامة على تفوّقها وقدرتها على حكم الإقليم، وتأكيدًا على رغبتها بالحدّ من دور الحكومة المركزية. وسمح هذا القانون بالتوقيع على أكثر من خمس وعشرين اتّفاقية منفصلة مع شركات نفطية صغيرة في الأساس، ومنها: وسترن أويل ساندس، وتالسمان، وهِرِتج (من كندا)؛ وشركة النفط الوطنية الكورية، وشركة (DNO) النرويجية (Bishop and Shah 2008, p. 9). وقد اتّجهت الحكومة الفدرالية نحو سياسات أكثر مركزيةً من أجل إضعاف سياسات حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز الذي سنّته، وحرمت الشركات النفطية التي تعاقدت مع إقليم كردستان من الحقّ في الدخول بمناقصات عقود تطوير الحقول النفطية الفدرالية. وفي الحقيقة، إنّ مسألة اللامركزية المالية ما تزال مسألة معقّدة بين بغداد وكردستان، والسبب، كما يشرحه رعد القادري، هو الإخفاق بالتوصّل إلى تكيّف يحظى بقبول واسع حول دور الحكومة المركزية بين الجماعات السياسية العراقية، والتي لم تتمكّن قطّ من الوصول إلى فهم مشترك حول المدى الذي يجب أن تصل إليه اللامركزية، أو كيفية تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية وإدارات الأقاليم (Alkadiri 2010, pp. 1316–1317). ولقد عبّر كلّ من السنّة والكرد عن الرغبة بالحدّ من دور الحكومة المركزية، فهذا من شأنه، في نظر السنّة، أن يحدّ من دور الشيعة بحكم العراق، أمّا الكرد فقد نشأت هذه الرغبة عندهم لأنّ تحالفهم مع الشيعة لم يحقّق مطالبهم بالسيطرة على كركوك وامتلاك النفط. وعليه، فقد سعى السنّة والكرد، مع تطوّر العملية الديمقراطية في العراق، إلى المزيد من اللامركزية والمزيد من تفتيت السلطة، لا لاعتقادهم بهذه المبادئ، بل لرغبتهم بالحدّ من حكم الشيعة. أمّا من الجانب الآخر، فقد سعى حزب الدعوة الحاكم إلى زيادة الحكم الفعلي للحكومة المركزية في مواجهة المطالب الكردية المتطرّفة. ولقد شرحنا في موضع سابق من هذا الكتاب كيف أنّ دستور (2005) يشوبه الغموض في الكثير من بنوده، كالمادّة (111)، وأنّ الجهود التي بُذِلت لتوضيحها بسنّ القوانين قد أخفقت كثيرًا لكنّها ما تزال مستمرّة، ولهذا فإنّ دور الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم يظلّ بعيدًا عن الوضوح في المدى القريب. وبالتالي، توجد في العراق حاليًا منظومتان ماليّتان: إحداهما بين الحكومة الفدرالية وإقليم كردستان، والأخرى بين الحكومة الفدرالية والمحافظات؛ إذ تستلم حكومة إقليم كردستان، كما

هو حال المحافظات، حصّة من الميزانية الفدرالية لتنفقها على الخدمات العمومية في الإقليم وفقًا لعدد السكّان. وتتضمّن حصّة الـ(17 %) المخصّصة لإقليم كردستان نفقات المؤسّسات الفدرالية في الإقليم، وعلى الرغم من أنّ الدستور الفدرالي لم يتناول إيرادات الضرائب بأي مادّة، فإنّ دستور الإقليم يشدّد على أنّ الضرائب من واردات الإقليم (المادّة 150. أوّلًا). وتحدّد هذه المادّة خمسة مصادر للواردات في الإقليم إلى جانب الضرائب والرسوم، وأجور خدمات المرافق العامّة، وإيرادات المؤسّسات والشركات العامّة، وهي: إيرادات الاستثمار في الموارد الطبيعية للإقليم؛ والمنح والهبات؛ والقروض الداخلية والخارجية؛ وحصّة الإقليم من الثروة النفطية والغازية وغيرها من الإيرادات الفدرالية. وقد أدّت هذه السرعة من قبل حكومة إقليم كردستان في تحديد مواردها المالية إلى تفاقم الصعوبات التي يواجهها العمل على المناغمة بينها وبين الحكومة الفدرالية، ولا سيّما في سياق عدم اكتمال القوانين والبنى المؤسّساتية اللازمة لحلّ الخلافات المتعلّقة بسنّ القوانين بين المركز والإقليم، كقانون المحكمة الاتّحادية (الفدرالية) العليا. وبالتالي، أصبحت الحكومة الفدرالية عاجزة عن السعي خلف سياسات منصفة تحتاج إليها باعتبارها حكومة مركزية، لأنّ المحافظات الخمس عشرة الأخرى ليس لها حقّ بإيرادات مالية سوى جباية الضرائب؛ وعليه، فإنّ العلاقة الدستورية والسياسية غير المتناظرة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان توازيها أيضًا علاقة غير متناظرة أخرى في المجال المالي.

إنّ المقاربة التي اتّبعها الكرد في تحدّي دور الحكومة المركزية والحدّ منه تنطبق أيضًا على ما لهم من وضع خاصّ في السياسة الخارجية للدولة العراقية. ويشير گارِث ستانسفيلد إلى أنّه لم يعد هنالك، على صعيد الممارسة، سياسة خارجية «واحدة» في العراق، بل عدد من السياسات الخارجية التي تطبّقها مجموعات النخب السياسية، لأنّ الحكومة العراقية ما تزال ضعيفة (Stansfield 2010, p. 1402). وينطبق هذا الأمر على حكومة إقليم كردستان التي طبّقت أيضًا سياستها الخارجية الخاصّة بها؛ وعلى سبيل المثال: توصّلت حكومة إقليم كردستان في العام (2013) إلى اتّفاق مع تركيا لانسحاب أعضاء حزب العمّال الكردستاني (PKK) إلى داخل الحدود العراقية، ضمن إقليم كردستان، من دون تنسيق رسمي مع الحكومة الفدرالية، والتي انتقدت الاتّفاق.

وفي الحقيقة، إنّ قانون إقليم كردستان واضح وصريح في تحدّيه وإضعافه لدور الحكومة الفدرالية في الإقليم من أجل المحافظة على المعاملة التفضيلية التي يحظى بها الكرد من

الحكومة الفدرالية. ومن المهمّ لحكومة إقليم كردستان أن يكون لها مسؤولياتها الخاصّة بها في الإنفاق، وحرّية اتّخاذ القرار في جني الإيرادات، لأنّ ذلك من الأمور المهمّة في تحمّلها لمسؤولياتها، ولكن يجب أن يتحقّق ذلك بعد إجماع الحكومة الفدرالية لتفادي أيّة أزمة أو مواجهة بينهما، كما حدث في العام (2012) في ما يخصّ حصّة شركات النفط الأجنبية العاملة في إقليم كردستان. فبنية العلاقات المالية يجب أن تقوّي إمكانيات المستويات الحكومية الفدرالية والإقليمية، ولكنّ السبب الرئيسي لتكرّر التوتّر السياسي بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية هو مخاوف حكومة إقليم كردستان من جهود الشيعة لإضفاء طابع مركزي على الفدرالية العراقية، أو على الأقلّ: موازنة دور الحكومة الفدرالية مع دور حكومة إقليم كردستان. وإنّ طموحات الكرد لحكم أنفسهم بأنفسهم، والتجربة التاريخية للكرد بالتعرّض للتمييز في ظلّ الحكومات العراقية السابقة، تجعلان فكرة إعادة حكومة مركزية قوية في بغداد مجدّدًا بمثابة تهديد حقيقي لبقاء إقليم كردستان.

وثمّة عدد من العوامل، الداخلية والإقليمية، التي تدعم رغبة الكرد بالسيادة؛ وأوّلها: أنّ إقليم كردستان أكثر استقرارًا، سياسيًا ومجتمعيًا واقتصاديًا، بالمقارنة مع باقي أنحاء العراق، وقد أثبتت حكومة إقليم كردستان فعليًا قدرتها على إدارة شؤون الإقليم، ونجحت في اجتذاب الاستثمار الأجنبي، وعلى سبيل المثال: منحت حكومة الإقليم اتّفاقيات إنتاج ومشاركة لخمس وعشرين شركة أجنبية في قطاع النفط، كشركات وسترن أويل ساندس، وتالسمان، وهِرتِج (من كندا)، وشركة (DNO) النرويجية (Bishop and Shah 2008, pp. 8–9). والعامل الثاني: أنّ ثورات الربيع العربي والانتقال إلى منظومات سياسية أكثر ديمقراطية منحت الكرد فرصة ذهبية للتعبير عن حقّهم بالحكم الذاتي. والعامل الثالث: أنّه لم يسبق في تاريخ القضية الكردية تفاوت أكبر في مواقف دول المنطقة من طموحات الكرد بالاستقلال لحكم أنفسهم بأنفسهم؛ إذ ما تزال سوريا تعاني من العنف السياسي، وتتعرّض إيران لضغط دولي بسبب برنامجها النووي، ولم تعد تركيا تعارض إنشاء دولة كردية مستقلّة في شمال العراق. وبالتالي، فإنّ الكرد يمارسون الضغوط للحصول على المزيد من نقل الصلاحيات إلى السلطات المحلّية، ووصل الأمر إلى درجة التأثير على عمل المؤسّسات الفدرالية واضطراب العلاقة المابين ـ حكوماتية بينهما.

وإلى جانب العلاقات العمودية غير المتوازنة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان، ثمّة انعدام للتوازن في العلاقات الأفقية بين إقليم كردستان وباقي المحافظات العراقية، ممّا يساهم في سعيها إلى اتّباع سياسات مغالَبة وإلى المزيد من التناظر. ولقد

أوكِلت لإقليم كردستان صلاحيات دستورية أكثر بالمقارنة مع ما حصلت عليه المحافظات، كالصلاحيات التشريعية والقضائية ووجود البيشمرگة. والأهمّ من ذلك هو أنّ إقليم كردستان شدّد على حقّه بالإدارة والتحكّم في الموارد النفطية والغازية التي تكشف عنها التنقيبات الجديدة دون أن يكون للحكومة الفدرالية أيّ دور في ذلك؛ ممّا يوفّر لإقليم كردستان مصدرًا مستقلًا للتمويل لا يحقّ للمحافظات المنتجة الأخرى، كالبصرة وميسان، أن تحصل عليه، إذ تودَع إيرادات النفط المنتَج فيها ضمن حسابات الحكومة الفدرالية.

ومن الممكن أن تتغيّر هذه العلاقة العمودية المشوّهة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان نتيجةً لعدد من العوامل المتعلّقة بإقليم كردستان خصوصًا، وبالعراق عمومًا. وهنالك عدد من الوقائع في داخل إقليم كردستان يمكنها أن تؤدّي أيضًا إلى التأثير على شكل العلاقات السياسية ضمن إقليم كردستان وعلى علاقته مع الحكومة الفدرالية؛ وعلى سبيل المثال: ثمّة تصاعد لمعارضة سياسية قوية تمثّلها (حركة التغيير) في إقليم كردستان ضدّ هيمنة الحزبين الكرديين الرئيسيين على المنظومة السياسية في الإقليم (الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتّحاد الوطني الكردستاني). وتطالب هذه الحركة بتغييرات حقيقية في المنظومة الحاكمة في إقليم كردستان تأخذه باتّجاه منظومة برلمانية، ممّا قد يكون له تأثير مباشر على التوازن الحسّاس في السلطة بين الحزبين الحاكمين. وإذا أخذنا بالحسبان ما بين هذين الحزبين من تاريخ طويل من النزاع وانعدام الثقة، فإنّ كلًّا منهما ما يزال يسيطر على محافظة لا يحقّ للحزب الآخر أن يتحدّى سلطته عليها؛ فالحزب الديمقراطي الكردستاني يسيطر على محافظة دهوك، والاتّحاد الوطني الكردستاني يسيطر على محافظة السليمانية، بينما تُرِكت أربيل عاصمةً للإقليم. وبالإضافة لما سبق، فإذا توصّلت الجماعات السياسية الشيعية والسنّية إلى إجماع سياسي فإنّ ذلك سيطلق تغيّرًا في شكل التحالفات السياسية في العراق من شأنه أن يؤثّر على العلاقة الكردية مع الحكومة الفدرالية. وعليه، فمن مصلحة الأكراد التشجيع على النزاعات بين الشيعة والسنّة لما في ذلك من مفاقمةٍ لتعقيد عمل الحكومة المركزية الفدرالي وتقويةٍ لحكومة الإقليم.

إنّ الصراع بين مركزية السلطة ومحلّيتها يساهم في إضعاف العلاقات المابين ـ حكوماتية، وذلك إلى جانب التأثير الذي يتسبّب به عدم اكتمال البنى المؤسّساتية الدستورية، والذي يؤثّر بدوره سلبًا على العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان، ويجعلها علاقة تصادم أكثر من كونها علاقة تكيّف.

6. 1. 2. 3. المحافظات

المحافظات هي الوحدة التكوينية الثالثة في الفدرالية العراقية. والمحافظة هي وحدة إدارية تتكوّن مناطقيًا من أقضية ونواحٍ وقرى (المادّة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم). وللمحافظة ثلاثة مستويات إدارية: المحافظة، والقضاء، والناحية؛ وهذه المستويات الإدارية محدّدة في الدستور الفدرالي أيضًا (المادّة 122. أوّلًا). ولكلّ مستوًى إداري مجلس تشريعي. وفي الواقع، كانت هذه البنية الإدارية للمحافظات موجودة قبل العام (2003)؛ ففي الستّينيات كانت وزارة الإدارة المحلّية مسؤولة عن تنظيم شؤون هذه المستويات الإدارية المختلفة، واستمرّ هذا الحال حتّى العام (2003)؛ وجرى تغيير هذه البنية الإدارية للمحافظات في حقبة حكم سلطة التحالف الانتقالية، وجرى تأكيد هذا التغيير عبر إصدار هذه السلطة لـ(الأمر الإداري 71).

وليست المحافظات العراقية أمرًا جديدًا، إذ تضرب جذورها في عمق التاريخ لتعطيها شرعية في أعين العراقيين؛ فقبل العام (2003) كان العراق مقسّمًا من الناحية الإدارية إلى ثماني عشرة محافظة، يختلف بعضها عن بعض بالموقع والسكّان، وبالثروة أيضًا (انظر: الجدول 6.1). وتعود جذور هذه الإدارة الإقليمية للعراق إلى أيّام مدحت باشا، الحاكم العثماني للعراق، والذي سعى في العام (1867) إلى إدخال إصلاحات إدارية في منظومة الحكم العثمانية (Wardi 1966, p. 135)؛ فكانت بغداد (ولاية)، والولاية تنقسم إلى (سناجق)، وكلّ سنجق ينقسم بدوره إلى (أقضية) و(نواحٍ). وكانت كلّ مدينة من المدن العراقية الكبرى تُدعى في ذلك الحين (لواءً)؛ والألوية هي التي تشكّل مراكز معظم المحافظات الحالية. ولقد نظّمت المادّة (109) من الدستور العراقي الأوّل، الذي كُتِب في العام (1925)، كلّ المناطق الإدارية، وحدّدت نمطها واسمها وكيفية تشكيلها؛ لكنّ هذا القانون، وكلّ القوانين التي أُقِرَّت لإدارة البلديات والألوية في الأعوام (1931، 1945، 1957، 1964) لم يمنح هذه الكيانات الإدارية السلطة اللامركزية للحكم؛ ولم يتغيّر هذا الحال عند تأسيس النظام الجمهوري.

وفي حقبة حكم حزب البعث جرى سنّ قانون المحافظات (رقم 159 للعام 1969) من أجل تنظيم الإدارة المحلية؛ فأنشأ بنًى إداريةً للمحافظات هي أساس البنى الإدارية القائمة حاليًا؛ وهذا دليل واضح على استمرار المؤسّسات السابقة. ولقد نصّت المادّة الثانية من هذا القانون بأنّ جمهورية العراق تنقسم إلى محافظات، والمحافظات تنقسم إلى أقضية، والأقضية تنقسم إلى نواحٍ، ولكلٍّ من هذه التقسيمات طبيعته الخاصّة به ضمن مسؤوليات الإدارة المحلّية.

وتقضي المادّة الرابعة من القانون بإمكانية تشكيل المحافظات، وإمكانية تغييرها لعاصمتها واسمها وحدودها بعد تقديم اقتراح من وزير الإدارة المحلّية وبعد موافقة المجلس الإداري ومصادقة مجلس قيادة الثورة. وظلّت الحكومة المركزية تدير شؤون المحافظات وتسيطر عليها.

ولقد سعى دستور (2005) إلى تعديل الدور المركزي للحكومة الفدرالية في المحافظات، والذي ساد طوال التاريخ السياسي للعراق، بمنح المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكّنها من تنظيم شؤونها وفقًا لمبدأ اللامركزية الإدارية، وأن ينظّم ذلك بقانون (المادّة 122. ثانيًا). ويضاف إلى ذلك أنّ المادّة (114) من الدستور حدّدت الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتّحادية وسلطات الإقليم ومنحت المحافظات، كالأقاليم، الأولوية في مسائل الخلاف بين القانون الفدرالي وقوانين المحافظات. ومع ذلك، فإنّ (قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم) لم يقدّم دعمًا كاملًا للحكم اللامركزي للمحافظات في ما يتعلّق بشؤونها، وهذا يعني أنّ القانون المذكور يناقض ما ورد في الدستور. وعلى سبيل المثال تنصّ المادّة السابعة من قسم (اختصاصات مجلس المحافظة) بأنّ من اختصاصات مجالس المحافظات: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكّنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الفدرالية (المادّة 7. ثالثًا)؛ ممّا يؤكّد على أنّ القوانين المحلّية يجب أن تكون منسجمة ومتناسقة مع القوانين الفدرالية، وذلك بينما تقدّم المادّة (115) من الدستور الأولوية للمحافظات في حالة الخلاف بين القوانين المحلّية والقوانين الفدرالية. ويوجد هذا التناقض أيضًا في الفقرة الرابعة من المادّة السابعة من (قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم)، والتي تقضي بأنّ الخطط والسياسات العامّة التي يسنّها مجلس المحافظة يجب أن تكون بالتنسيق مع الوزارات المختصّة؛ فعلى الرغم من أنّ الدستور حدّد الاختصاصات الفدرالية والاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ومنح كلّ الصلاحيات غير المذكورة في صلاحيات الحكومة الفدرالية لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، فإنّ (قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم) يبدو أنّه قد أعطى الأولوية للقوانين والوزارات الفدرالية؛ فمجلس المحافظة لا يحقّ له مراجعة عمل مديريات وزارات الحكومة الفدرالية، أو الإشراف عليها أو التحكّم بها. والفقرة الخامسة من المادّة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم توحي بهذا الأمر أيضًا، إذ تذكر من اختصاصات مجلس المحافظة: «المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ،

وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتّحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية».[1] ففي هذه المرّة أيضًا لا يقدّم (قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم) لمجلس المحافظة الصلاحيات التشريعية «الكاملة» في إدارة شؤون المحافظة، لأنّه يقضي بأنّ ما يضعه المجلس من قوانين وخطط وموازنات محلّية يجب أن ينسجم مع القوانين والصلاحيات الفدرالية. وإذا أخذنا هذا الأمر بالحسبان فسنجد أنّ الحال لا يتطابق مع ما تحدّث عنه الدستور من صلاحيات إدارية ومالية «واسعة» تتحكّم بها المحافظات، وليست هنالك علاقة لامركزية «واسعة» بين الحكومة الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم؛ ممّا قد يشكّل حافزًا يدفع المحافظات إلى تشكيل أقاليم في المستقبل.

وهنا يبرز السؤال: لماذا كان هنالك دور أكثر مركزية للحكومة الفدرالية بينما حدّد دستور (2005) للمحافظات صلاحيات إدارية لامركزية واسعة؟ وهل تؤدّي هذه النقلة نحو المركزية إلى تمتين عمل الحكومات المحلّية، وبالتالي إلى تمتين عمل الحكومة الفدرالية؟

في الحقيقة، لم ينتج عن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم تمتينٌ لأداء الحكومات المحلّية في المحافظات؛ وعبّرت عن هذا الأمر إحدى منظّمات المجتمع المدني العراقية في محافظة المثنّى، إذ اختيرت هذه المحافظة كحالة للدراسة من أجل تقييم طريقة عملها في ظلّ القانون السابق.[2] وفي (أيلول/سبتمبر 2011) أصدرت المنظّمة تقريرها النهائي الذي أعلن أنّ الحكومة المحلّية في محافظة المثنّى لا تؤدّي عملها بشكل مؤثّر، ولأسباب متنوّعة. وكان أهمّ هذه الأسباب هو تداخل الصلاحيات والمسؤوليات بين الحكومة المحلّية والحكومة الفدرالية التي تمثّلها مديريات الوزارات في المحافظة، لأنّ معظم هذه المديريات ما تزال تمارس عملها على أساس قوانين المنظومة المركزية السابقة، والتي لمّا تتغير بعد. وكانت الأسباب الأخرى الواردة في التقرير: غياب القادة الفاعلين والكادر الإداري القادر على إدارة شؤون المحافظة، وعدم توفّر الموارد المالية في المحافظة واعتمادها في الأساس على مخصّصاتها في الموازنة الفدرالية. والسبب الأهمّ هو الفساد والتخاصم السياسي بين الأحزاب السياسية في المحافظة، فالمنظومة التي يجري فيها دفع الرشوة لا يمكنها أن تسمح

(1) وردت الفدرالية في هذه المادّة بلفظيها المترجم (اتّحادية) والمعرّب (فدرالية)!.[المترجم]

(2) النصّ الكامل للتقرير متاح في الرابط الإلكتروني: http://vision4iraq.blogspot.co.uk/2011/10/2003.html.

بقدوم استثمارات حقيقية. وبالتالي، فإنّ هذه النقلة باتّجاه المركزية تساهم في الخلاف بين الحكومة الفدرالية والحكومات المحلّية، وخصوصًا إذا كانت الحكومات المحلّية ترغب بالمزيد من اللامركزية، كما هو الحال في البصرة. ومع ذلك، فإنّ هذا الأمر يؤثّر سلبيًا على كفاءة المنظومة الفدرالية، والتي يعتمد عملها على التفاعل بين مختلف مستويات الحكومة. إذن، فقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لم يحسّن حال اللامركزية التي كان يُراد منها تمتين المنظومة الفدرالية في العراق. ومن جانب آخر، إنّ الانتقال نحو المركزية قد يساهم في زيادة فعّالية الحكومة الفدرالية وقوّتها، وهو ما أثبتت التجربة السياسية في العراق بعد العام (2003) أنّه عامل حاسم في استقرار البلاد.

الجدول (6.1): البنية الإدارية في العراق[1]

المحافظة	الوضع الإداري	المساحة (كم^2)	عدد السكّان (تقديرات 2009)
أربيل	محافظة في إقليم كردستان	15,074	1,471,053
الأنبار	محافظة غير منتظمة بإقليم	137,808	1,451,583
بابل	محافظة غير منتظمة بإقليم	5,119	1,727,032
البصرة	محافظة غير منتظمة بإقليم	19,070	2,555,542
بغداد	محافظة غير منتظمة بإقليم	4,555	7,180,889
دهوك	محافظة في إقليم كردستان	6,553	968,901
ديالى	محافظة غير منتظمة بإقليم	17,685	1,370,537
ذي قار	محافظة غير منتظمة بإقليم	12,900	1,864,788
السليمانية	محافظة في إقليم كردستان	17,023	1,551,974
صلاح الدين	محافظة غير منتظمة بإقليم	24,363	1,259,298
القادسية	محافظة غير منتظمة بإقليم	8,153	1,121,782
كربلاء المقدّسة	محافظة غير منتظمة بإقليم	5,034	1,003,516
كركوك	محافظة غير منتظمة بإقليم	9,679	1,290,072
المثنّى	محافظة غير منتظمة بإقليم	51,740	719,824
ميسان	محافظة غير منتظمة بإقليم	16,072	1,009,565
النجف الأشرف	محافظة غير منتظمة بإقليم	28,824	1,180,681
نينوى	محافظة غير منتظمة بإقليم	37,323	3,237,918
واسط	محافظة غير منتظمة بإقليم	17,153	1,158,003
المجموع		435,052	33,330,600

(1) المصدر: (Central Statistical Organization 2009).

6. 2. 2. المؤسّسات الفدرالية

إلى جانب التخصيصات الدستورية للصلاحيات بين الحكومة الفدرالية وإقليم كردستان والمحافظات، والتي تمكّنها من الحكم الذاتي، هنالك أيضًا: المؤسّسات الفدرالية التي تتيح الحكم المشترك. ويحاجج واتس بوجود معيارين لا بدّ من توفّرهما في المؤسّسات المشتركة للحكومة الفدرالية، وهما: التمثيل ضمن مؤسّسات التنوّع الداخلي في الحكومة الفدرالية، وفعّالية عملية صناعة القرار في الحكومة الفدرالية (Watts 2008, p. 135). وعلى سبيل المثال: تبنّى الدستور العراقي، كما هو حال دساتير الولايات المتّحدة الأمريكية والبرازيل والأرجنتين، مبدأ فصل السلطات، التنفيذية والتشريعية والقضائية، لتفادي سوء استخدام السلطة. ومن المفترَض، من الناحية المثالية، أن يسهم هذا الأمر في كفاءة المؤسّسات الفدرالية، والتي تدعم وحدة الدولة بدورها؛ لكنّ الوضع لم يكن كذلك في العراق، كما سنرى في موضع قادم من هذا الفصل.

6. 2. 2. 1. السلطة التشريعية

يقوم النظام البرلماني للفدرالية العراقية على مبدأ (المجلسين) السياسي (أي: مجلس النوّاب، والمجلس الفدرالي)، وهو المبدأ المطبّق في معظم الأنظمة الفدرالية.

6. 2. 2. 1. 1. مجلس النوّاب

ويقوم التمثيل في (مجلس النوّاب)، ضمن المنظومة الفدرالية العراقية، على انتخاب نوّاب عن كلّ المحافظات العراقية، بما فيها: محافظات إقليم كردستان، على أساس عدد السكّان في هذه الوحدات التكوينية. ويُنتخَب أعضاء هذا المجلس بطريقة الاقتراع العام السرّي المباشر، وهو يراعي تمثيل سائر مكوّنات الشعب (المادّة 49 من الدستور). ونتيجة لهذا التمثيل النسبي الواسع فقد جاء البرلمان العراقي مكوّنًا من (312) عضوًا، وفقًا للنسبة (مقعد واحد لكلّ مئة ألف نسمة من سكّان العراق)، ليمثّل الشعب العراقي بأكمله ويضمن حصص الأقلّيات. وينتخَب رئيس المجلس بالاقتراع المباشر بالأغلبية المطلقة للعدد الكلّي لأعضاء المجلس في جلسته الأولى (المادّة 55)؛ ولرئيس مجلس النوّاب نائبان يُنتخَبان بالطريقة نفسها. وعليه فإنّ أحد المعيارين اللذين شدّد واتس على توفّرهما في المؤسّسات الفدرالية المشتركة قد تحقّق في مجلس النوّاب العراقي، وهو: تمثيل التنوّع الداخلي في المؤسسة الفدرالية.

ويتمثّل دور المجلس، وفقًا للدستور العراقي، في تشريع القوانين الفدرالية (المادّة 61. أوّلًا)؛ إذ يقترح القانون عشرة أعضاء من مجلس النوّاب أو أحد لجانه المختصّة. ومن الجدير بالذكر أنّ المادّة (60) من الدستور الفدرالي تنصّ على أنّ مسوّدات القوانين يقدّمها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، لكنّ أيًّا من هاتين الجهتين التنفيذيتين لا يمكنه تشريع القوانين، لأنّ تشريعها حقٌّ حصري للبرلمان؛ وعلى سبيل المثال: على الرغم من الجهود التي بذلها رئيس الوزراء وحكومته في (كانون الثاني/يناير 2013) للموافقة على مسوّدة قانون البنى التحتية، فإنّ مجلس النوّاب لم يوافق عليها. لكنّ مجلس الرئاسة له حقّ نقض القوانين البرلمانية كما سنشرح في موضع قادم.

ويتحمّل مجلس النوّاب أيضًا مسؤولية انتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشّحين بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء (المادّة 61. أوّلًا؛ والمادّة 70)، وللمجلس الحقّ أيضًا بمساءلة رئيس الجمهورية بعد الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة من أعضائه؛ ويمكنه إعفاؤه من مهمّاته بالأغلبية نفسها إذا أدانته المحكمة الاتّحادية العليا بقضايا الحنث في اليمين الدستورية، أو انتهاك الدستور، أو الخيانة العظمى (المادّة 61. سادسًا). وبالإضافة لذلك، يمكن لمجلس النوّاب أن يوجّه أسئلة لرئيس الوزراء أو الوزراء في أيّ موضوع يدخل في اختصاصهم، وله الحقّ أيضًا في سحب الثقة منهم بالأغلبية المطلقة (المادّة 61. سابعًا وثامنًا). وهذا جزء من الدور الرئيس للبرلمان في مراقبة أداء السلطة التنفيذية (المادّة 61. ثانيًا). أمّا الضابط الآخر الذي يقيّد به البرلمان السلطة التنفيذية فهو الموازنة المالية؛ إذ ينصّ الدستور بأنّ من مهمّات البرلمان إقرار الموازنة العامّة، والتي يرسلها مجلس الوزراء إلى مجلس النوّاب (المادّتان 62، 80). وتكاد كلّ برلمانات العالم تتماثل في امتلاكها لهذه السلطة، لكنّما تبيّن في العراق أنّها تنطوي على صعوبة كبيرة في التطبيق بسبب منظومة التمثيل النسبي، والتي أنتجت برلمانًا يتكوّن من الكثير من الكتل السياسية التي يمتلك كلٌّ منها السلطة التشريعية نفسها.

ومن مهمّات البرلمان أيضًا: تعيين رئيس محكمة التمييز الاتّحادية وأعضائها، ورئيس الادّعاء العام، ورئيس هيأة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى (المادّة 61. ثانيًا وخامسًا).

6. 2. 2. 1. 2. مجلس الاتّحاد (المجلس الفدرالي)

ينصّ الدستور العراقي على تشكيل مجلس الاتّحاد (المجلس الفدرالي) وفقًا لقانون يُسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النوّاب؛ لكنّ هذا القانون لمّا يُسنّ حتّى الآن، وبالتالي: فإنّ هذه

المؤسّسة لمّا تتأسّس بعد. وإنّ الإخفاق بتشكيل هذه المؤسّسة يجعل السلطة التشريعية أحادية المجلس التشريعي، ممّا يفاقم تعقيدات العلاقات المابين ـ حكوماتية بين الحكومة الفدرالية والوحدات الدستورية.

وبالنظر للجانب التاريخي من هذه المسألة، وفقًا للتحليل الذي قام به رايكَر لمجلس الشيوخ في المنظومة الفدرالية الأمريكية، فإنّ مجلس الشيوخ أُنشِئ للحيلولة دون حدوث استبداد تشريعي تمارسه بعض الولايات، ولا سيّما الكبيرة منها، ضدّ الولايات الصغيرة (Riker 1964, p. 88). ولقد أكّد هذا الأمر على مبدأ المساواة بين الولايات بغضّ النظر عن حجمها المساحي أو السكّاني. ولهذا فمن الممكن للمجلس الفدرالي أن يمهّد طريق الاستقرار في العراق بما يوفّره من مساواة في التمثيل بين بغداد وكردستان وباقي المحافظات دون العناية بمعيار حجم السكّان المعتمَد في تخصيص مقاعد البرلمان.

6. 2. 2. 2. السلطة التنفيذية

تقع السلطة التنفيذية في المنظومة الفدرالية العراقية بيد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وكلاهما يُنتخبان بصورة غير مباشرة. ولهذا التمثيل غير المباشر تأثير يفاقم من تعقيد العملية السياسية العراقية، لأنّ هذين المنصبين اعتمدا، وسيعتمدان، على التسويات السياسية بين الكتل البرلمانية الرئيسية؛ وبدا هذا الأمر واضحًا في انتخابات (كانون الأوّل/ديسمبر 2005) وانتخابات (آذار/مارس 2010). وكان لهذا التمثيل غير المباشر تأثيره السلبي أيضًا على الدعم الشعبي للسلطة والولاء لها.

6. 2. 2. 2. 1. رئيس الجمهورية

رئيس جمهورية العراق هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، ويمثّل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه، وفقًا لأحكام الدستور (المادّة 67). وينتخب مجلس النوّاب رئيس الجمهورية بأغلبية الثلثين، وتُحدّد ولايته بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فقط (المادّتان 70، 72).

ويعدّد الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية، وهي صلاحيات رمزية عمومًا، ومنها: المصادقة على المعاهدات والاتّفاقيات الدولية بعد مجلس النوّاب؛ ومصادقة وإصدار القوانين التي يسنّها مجلس النوّاب، والمصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصّة (المادّة 73. ثانيًا وثالثًا وثامنًا). ويضاف إلى ما سبق أنّ لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار عفو خاص

بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وقبول السفراء، ومنح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، والقيام بمهمّة القيادة العليا للقوّات المسلّحة للأغراض التشريفية والاحتفالية (المادّة 73. أوّلًا وخامسًا وسادسًا وسابعًا وتاسعًا). وعليه أن يدعو مجلس النوّاب للانعقاد بعد الانتخابات، وله الحقّ بدعوة مجلس النوّاب إلى جلسة استثنائية (المادّة 58).

ويتضمّن هذا الدور الرمزي لرئيس الجمهورية أيضًا بعض الصلاحيات المهمّة، كتقديم مشروعات القوانين (المادّة 60)، وإرسال طلب إلى مجلس النوّاب لسحب الثقة من رئيس الوزراء (المادّة 6. ثامنًا). وفي ما يتعلّق بالصلاحية السابقة، فربّما كان الذين كتبوا الدستور يسعون من خلالها إلى ملء الفراغ الذي ينشأ عن الإخفاق في الاتّفاق على المجلس الفدرالي بمنح السلطة التنفيذية صلاحية تقديم مشروعات القوانين. وجاء هذا الأمر بعد تغيير النصّ الدستوري من «رئيس الجمهورية» إلى «مجلس الرئاسة» الذي يتكوّن من ثلاثة أعضاء، على أن يُعاد العمل بالأحكام الخاصّة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور (المادّة 138)؛ لكنّ هذا البند لمّا يُفعَّل بعد، وما يزال مجلس الرئاسة موجودًا.[1] وعلى الصعيد العملي، فإنّ مجلس الرئاسة، والذي يتكوّن من رئيس الجمهورية ونائبيه الذين ينتخبهم البرلمان بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين، يبيّن بوضوح أهمّية الإجماع بين التجمّعات السياسية الرئيسية الممثّلة للفئات العراقية الرئيسية (الشيعة، والسنّة، والكرد). ولقد درجت العادة في الدورتين الانتخابيتين الأخيرتين على أن تكون التسويات السياسية فاعلة في انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة؛ إذ تحصل الكتل السياسية، ولا سيّما ما قد يخفق منها في امتلاك أغلبية مقاعد البرلمان، على ضمانة بالمحافظة على مصالح الفئة التي تمثّلها من خلال مجلس الرئاسة، لأنّ الدستور ينصّ على وجوب توفّر الإجماع في قرارات مجلس الرئاسة بالموافقة على القوانين والقرارات التي يسنّها مجلس النوّاب (المادّة 138. رابعًا، وخامسًا)؛ وبعبارة أخرى، إنّ الدستور يعطي مجلس الرئاسة حقّ نقض القوانين التي يسنّها مجلس النوّاب. وهذه البنية المؤسّساتية تشبه ما يوجد في البوسنة والهرسك، إذ تتّخذ الرئاسة قراراتها بالإجماع ولكلٍّ من أعضائها حقّ النقض (Woelk 2012, p. 116).

(1) صوّت مجلس النوّاب في دورته الثالثة (2014/9/8) بالموافقة على تسمية ثلاثة نوّاب لرئيس الجمهورية وفقًا لـ(قانون نوّاب رئيس الجمهورية) الصادر في (2011/1/24).[المترجم]

6. 2. 2. 2. 2. مجلس الوزراء

مجلس الوزراء هو الجزء الآخر من السلطة التنفيذية في العراق. ويكلّف رئيس الجمهورية مرشّح الكتلة النيابية الأكبر عددًا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية (المادّة 76) وتكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النوّاب تضامنية وشخصية (المادّة 83).

ورئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامّة للدولة، والقائد العامّ للقوّات المسلّحة؛ ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأّس اجتماعاته، وله الحقّ بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النوّاب (المادّة 78). لكنّ هذه الصلاحيات، والتي يمكنها توفير تشكيلة وزارية قويّة، تُعَدّ مسؤولة أيضًا عن النزاع السياسي القائم بين الجماعات السياسية المختلفة حول هذا المنصب؛ ففي (كانون الثاني/يناير 2013) سنّ مجلس النوّاب قانونًا يحدّ به مدّة تولّي رئيس مجلس الوزراء لمنصبه بولايتين وحسب، على نحو مشابه لرئيس الجمهورية. ويضاف إلى ما سبق أنّ صلاحيات رئيس مجلس الوزراء ليست خالية من الضوابط، فهو لا يستطيع، مثلًا، أن يعلن الحرب إلّا بموافقة رئيس الجمهورية وأغلبية الثلثين في مجلس النوّاب (المادّة 61. تاسعًا. أ).

وينصّ الدستور على أنّ مجلس الوزراء مسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامّة للدولة، والخطط العامّة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة. وهو مسؤول أيضًا عن اقتراح مشروعات القوانين، وإصدار التعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين (المادّة 80. أوّلًا وثانيًا وثالثًا). ويعدّ مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامّة والحساب الختامي ويرسلهما إلى مجلس النوّاب للحصول على موافقته، ولمجلس النوّاب أن يجري المناقلة بين أبواب الموازنة العامّة وفصولها، وتخفيض مجمل مبالغها، وله أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات (المادّتان 62 و80). ويعدّ مجلس الوزراء خطط التنمية، ويتفاوض بشأن الاتّفاقيات والمعاهدات الدولية ويوقّع عليها. والأهم ممّا سبق أنّ مجلس الوزراء مسؤول عن التوصية إلى مجلس النوّاب بالموافقة على كبار موظّفي الدولة، كوكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصّة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية (المادّة 80. رابعًا وخامسًا وسادسًا). وفي الواقع، ولّدت هذه المسؤوليات الأخيرة نزاعات داخل مجلس النوّاب بسبب الادّعاء بأنّ امتلاك مجلس الوزراء لصلاحية التوصية بشغل المناصب

المذكورة من شأنه أن يجعل رئيس مجلس الوزراء يمتلك سيطرة أكبر على مؤسّسات الدولة، ممّا أرعب الكتل السياسية (كالقائمة العراقية).

ولضمان توازن السلطة في الحكومة التوافقية، يعطي الدستور للسلطتين الفدراليتين التنفيذية والتشريعية الحقّ بالحلّ؛ إذ يمكن لرئيس مجلس الوزراء أن يطلب حلّ مجلس النوّاب بموافقة رئيس الجمهورية (المادّة 64. أوّلًا). ولقد ذكرنا في موضع سابق بأنّه يمكن لمجلس النوّاب ورئيس الجمهورية أن يسحبا الثقة عن رئيس مجلس الوزراء؛ بل إنّ مجلس النوّاب يمكنه حجب الثقة عن وزير بعينه بالأغلبية المطلقة، ويمكنه إقالة أيّ عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة. وفي الحقيقة، إنّ الحقّ بسحب الثقة والحلّ بين هذه السلطات يعكس أهمّية المساومة وبناء الإجماع على نحو ثلاثي لضمان عمل المنظومة العراقية. لكنّ الغياب الراهن للإجماع الوطني في العراق يدفع كلّ مؤسّسة فدرالية إلى التهديد باستخدام حقّ الحلّ في تسابقها إلى السلطة. ووفقًا لهذا الاعتبار يجب أن نأخذ بالحسبان أنّ كلّ مؤسّسة من هذه المؤسّسات يترأسها ممثّل عن مجموعة مختلفة إثنيًا أو طائفيًا؛ وبالتالي، فإنّ منظومة الضوابط والتوازنات المؤسّساتية هذه هي المصدر الرئيسي للاضطراب في المنظومة الفدرالية، وتساهم في إصابتها بالشلل.

6. 2. 2. 3. السلطة القضائية

السلطة القضائية مستقلّة في المنظومة الفدرالية العراقية، والقضاة مستقلّون؛ ولا سلطان عليهم لغير القانون؛ ولا يجوز لأيّة سلطة التدخّل في القضاء أو في شؤون العدالة (المادّة 88). وهو اشتراط دستوري واضح بأنّ هذه السلطة يجب أن تكون خارج نطاق تدخّل السلطتين التنفيذية والتشريعية. وتتكوّن السلطة القضائية من: مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتّحادية (الفدرالية) العليا، ومحكمة التمييز الاتّحادية، وجهاز الادّعاء العام، وهيأة الإشراف القضائي، والمحاكم الفدرالية الأخرى التي تنظّم وفق القانون (المادّة 89).

ويوكل الدستور الفدرالي لمجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية: إدارة شؤون القضاء، والإشراف على القضاء الاتّحادي (الفدرالي)، وترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتّحادية (الفدرالية) والهيآت القضائية الأخرى، على أن يكون تعيينهم بموافقة مجلس النوّاب (المادّة 91). وهذا الأمر يتناقض مع نيّة إنشاء سلطة قضائية مستقلّة، لأنّه يعطي السلطة التشريعية صلاحية التدخّل بالنشاط الإداري لمجلس القضاء الأعلى؛ بل إنّ التناقض يبرز مرّة أخرى حين

يمنح الدستور السلطة التشريعية الحقّ بسنّ قانون ينظّم طريقة تكوين مجلس القضاء الأعلى واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه (المادّة 90).

وتلي مجلس القضاء الأعلى في سلّم الأهمّية المحكمة الاتّحادية (الفدرالية) العليا، وهي تختصّ بما يأتي: تفسير نصوص الدستور؛ والرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة؛ والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الفدرالية؛ والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلّية؛ والفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم أو المحافظات؛ والفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الفدرالي والهيآت القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وكذلك في ما بين الهيآت القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم (المادّة 93). وبسبب هذه المرتبة الحاسمة لاختصاصات المحكمة الاتّحادية العليا، فإنّ الدستور يقضي بأنّ قراراتها باتّة وملزمة للسلطات كافّة (المادّة 94)، وأنّها تتمتّع بالاستقلالية المالية والإدارية (المادّة 92). لكنّ هذه المؤسّسة المهمّة ما تزال غير مكتملة الفاعلية، أو حتّى التأسيس، لإخفاق البرلمان في سنّ قانون يحدّد عملها وعدد أعضائها، إذ يجب أن تتكوّن من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، على أن يسنّ مجلس النوّاب هذه القانون بأغلبية الثلثين، وهو ما لم يرد كشرط دستوري في إنشاء مجلس القضاء الأعلى (المادّة 92. ثانيًا). ونكرّر القول هنا بأنّ الإخفاق في سنّ هذا القانون يعكس التعقيد الذي يكتنف عملية التوصّل إلى اتّفاق بين الجماعات السياسية الرئيسية في العراق في ما يخصّ هذه المؤسّسة التي تؤدّي دورًا مؤثّرًا في تفسير نصوص الدستور والرقابة على دستورية القوانين، وهما مهمّتان تمنحان المحكمة الاتّحادية العليا حقّ الإشراف القضائي، والذي يُعدّ ذا أهمّية في إحداث توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (Casey 2008, p. 62). ويصف براون المحكمة الاتّحادية العليا بأنّها مؤسّسة هجينة لأنّها تجمع بين التسمية الأمريكية وبين الكثير من واجبات المحكمة الدستورية المختصّة في النموذج الألماني، والتي تتضمّن الفصل في المنازعات التي تحصل حول الدين (Brown 2008, p. 73).

والسلطة القضائية الفدرالية في العراق، باعتبارها جزءًا من الحكومة الفدرالية، منحصرة بالسلطة القضائية الإقليمية، وليست لها سيادة إلّا في حدود الاختصاصات الفدرالية الحصرية. ومع ذلك، فلقد أثبتت السلطة القضائية الفدرالية، والتي يديرها قضاة وخبراء قانونيون من العراق حصرًا، أنّها مستقلّة ومؤثّرة؛ وهذا على العكس ممّا عليه الحال في المحكمة الدستورية

للبوسنة والهرسك، والتي يدخل في تكوينها ثلاثة قضاة دوليين يعيّنهم رئيس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (Woelk 2012, p. 122).

6. 2. 2. 4. الأحزاب السياسية والمنظومة الانتخابية

ثمّة مؤسّستان أخريان لا بدّ من البحث فيهما بإيجاز لإلقاء نظرة على عمل المنظومة الفدرالية في العراق، وهما: منظومة الأحزاب السياسية، والمنظومة الانتخابية. وعلى الرغم ممّا لهاتين المؤسّستين من تأثير مباشر على تطوّر العملية الفدرالية الديمقراطية، فلقد كان لهما تأثير على مواقف العراقيين تجاه العملية السياسية ومؤسّسات الدولة الجديدة؛ فمعظم العراقيين يعتقد حاليًا بأنّ مؤسسات الدولة الجديدة ما هي إلّا مؤسّسات «الأحزاب السياسية»، لأنّ كلّ حزب من هذه الأحزاب يهيمن حاليًا على عدد من المناصب الحكومية والوزارات وفقًا لمبدأ التمثيل النسبي ويسير مهتديًا بمشروعاته الإثنية والطائفية. وإذا أخذنا بالحسبان أنّه ليس للعراقيين تجربة مباشرة مع منظومة الأحزاب السياسية المتعدّدة، ولا سيّما في حقبة حكم حزب البعث، فإنّ إدخال منظومة الأحزاب المتعدّدة والانتخابات الديمقراطية، والتي ترافقت مع ازدياد معدّلات العنف في العراق بعد العام (2003) خصوصًا، كان يعدّ من المستحدثات الهائلة والمفاجئة، إذ دأب العراقيون على مواجهة أمرين في الوقت نفسه: ثقافتهم السياسية الضعيفة وخوفهم من إعادة خلق (الدولة) التي قد تهيمن عليهم مرّةً أخرى، فالدولة كانت أداة للقتل والتدمير استخدمها حزب البعث ضدّ العراقيين، وضدّ دول المنطقة أيضًا، وكان ردّ فعل العراقيين بعد العام (2003) هو الحيلولة دون حدوث ذلك مجدّدًا بواسطة منظومة لتشارك السلطة، والاشتراك في الأحزاب السياسية الإثنية والطائفية.

ولقد أكّد دستور (2005) على الحقوق السياسية للشعب العراقي في المادّة (39)، والتي تنصّ على أنّ «حرّية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها، مكفولة، ويُنظَّم ذلك بقانون» و«لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أيّ حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها»، لكنّ البرلمان أخفق في الاتّفاق على ترجمة هذه الحقوق الدستورية إلى قانون ينظّم شؤون منظومة الأحزاب السياسية، فالكثير من الأحزاب والجماعات السياسية الراهنة، كالمجلس الأعلى والمؤتمر الوطني والوفاق الوطني، لا تنتفع من كتابة هذا القانون خصوصًا، أو من تمتين عملية الانتقال الديمقراطي عمومًا، ويعود السبب إلى ما يسودها من تشظٍّ وتنافس في الداخل، وارتباطاتها الضعيفة بالمجتمع عند مقارنتها

بارتباطاتها القوية مع دول المنطقة؛ وإنّ كتابة قانون كهذا من شأنه أن يكشف هشاشتها كمؤسّسة ديمقراطية لا بدّ منها في بناء الديمقراطية، وتمثيل المصالح، وتشكيل الحكومة، وإدارة النزاع، وتعزيز سياسات الاستقرار. والأحزاب السياسية الراهنة تعمل دون ضوابط رسمية تنظّم عملها وتتحكّم بأدائها وعضويتها، ولا تُعرف مصادر تمويلها، وليس للحكومة الفدرالية سلطة على هذه الشؤون. ويُضاف إلى ذلك أنّ المشروعات الإثنية والطائفية التي تتبنّاها هذه الأحزاب تعرقل حدوث تعاون حقيقي بينها، وهو التحدّي الرئيسي الذي تواجهه العملية الديمقراطية الفدرالية في العراق حاليًا. وفي الحقيقة، تميل هذه المشروعات إلى مفاقمة النزاع بين الجماعات العراقية المختلفة وإصابة مؤسّسات الدولة بالشلل، نتيجةً لعدم تحقيق مصالح أحزابها أو بعد إخفاقها في الانتخابات، كما كشفت الأحداث التي مرّ بها العراق، ومن ذلك مثلًا: موقف قائمة العراقية من حكومة المالكي وجهودها في سنّ قانون البنى التحتية. وبالتالي، فإنّ الإخفاق في كتابة قانون ينظّم شؤون الأحزاب السياسية كان له تأثير سلبي على استقرار العملية السياسية والانتقال الديمقراطي.[1]

وليس هنالك اليوم من ضابط لعمل الأحزاب السياسية سوى المنظومة الانتخابية؛ إذ اعتمد قانون الانتخابات للعام (2005) على التمثيل النسبي والقائمة المغلقة. وقد جيء بمنظومة التمثيل النسبي لما تحقّقه من منافع في المجتمعات المقسّمة. ويعدّد (المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية IDEA) هذه المنافع كما يأتي: التناسب، والشمول، وحقوق الأقلّيات، والإقلال من هدر الأصوات، وتسهيل انتخاب من يمثّلون المرأة، وعدم الحاجة إلى رسم الحدود، وعدم الحاجة إلى إجراء انتخابات جانبية، وتسهيل الانتخاب الغيابي، والحدّ من نموّ مناطق حصرية لحزب بعينه، وزيادة الإقبال على الانتخاب (Blinda et al. 2005, p. 28)؛ لكنّ معهد (IDEA) يقرّ أيضًا بأنّ لهذه المنظومة مساوئها، وأهمّها: العجز عن إخراج حزب من السلطة، وأرجحية حدوث تحالف أو حكومة أقلّية في المنظومة البرلمانية؛ وحصول الأحزاب السياسية على سلطة مفرطة؛ واحتمال إشراك الأحزاب المتشدّدة في إعداد القوانين. ويحاجج كيلي أيضًا بأنّ هذه المنظومة أخفقت حتّى الآن في توفير ما يكفي من محفّزات الانجذاب إلى المركز في الهند ونيجيريا، وكذلك لم تكن هذه المنظومة في العراق استجابة كفوءة لتحدّيات التنافس غير الديمقراطي، ولتحدّيات هيمنة الأغلبية في بعض الحالات (Kelley 2005, p. 18).

(1) صدر (قانون الأحزاب السياسية) بعد تأليف هذا الكتاب، وصادق عليه رئيس الجمهورية في (2015/9/17).[المترجم]

ولا شكّ في أنّ منظومة التمثيل النسبي نجحت في المحافظة على كوتا النساء (25 % من المقاعد) وكوتا الأقلّيات (خمسة مقاعد للمسيحيين، ومقعد للصابئة، ومقعد للشبك، ومقعد للأيزيديين). وبالإضافة لذلك، أقيم التمثيل النسبي على أساس الحدود الإدارية الراهنة للمحافظات (كلّ محافظة هي دائرة انتخابية)، وجرى الانتقال نحو منظومة التمثيل النسبي بالقائمة المفتوحة، حيث يمكن للناخبين أن يصوّتوا لقائمة انتخابية أو أحد مرشّحيها لكي يكون للناخب العراقي حرّية أكبر في انتخاب المرشّحين (قانون الانتخاب 2009). لكنّ هذه المنظومة تساهم في ظهور النزاع والشقاق داخل الأحزاب السياسية وفي ما بينها بسبب الصراع على السلطة، ممّا يؤدّي إلى عدم استقرار العراق. وقد تسبّب هذا الأمر بابتعاد العراقيين عن الأحزاب السياسية الحالية والمنظومة الانتخابية المُطبّقة، بل عن العملية السياسية بأكملها. وفي انتخابات (نيسان/أبريل 2013) لم يشترك من الناخبين المؤهّلين (وعددهم 13,571,192) سوى (6,116,897)، أي: النصف تقريبًا، وفقًا لأرقام المفوّضية العليا المستقلّة للانتخابات. ويعكس ردّ الفعل هذا الحاجة الماسّة لتنظيم منظومة الأحزاب السياسية والحدّ من مساوئ منظومة التمثيل النسبي.

6. 3. هل البنية المؤسّساتية للفدرالية العراقية فعّالة؟

يجب علينا أن نقارب هذا السؤال بحذر، ولهذا الحذر أسباب ثلاثة: أوّلها أنّ التجربة الفدرالية في العراق ما تزال غير مكتملة وفي تطوّر مستمرّ؛ وثانيها أنّ أيّ تقييم لعمل أيّ نوع من المؤسّسات لا بدّ أن يجري عمومًا عندما تعمل المؤسّسة في ظروف سياسية واقتصادية ومجتمعية طبيعية ومستقرّة، ونحن نعلم أنّ هذه الظروف لم تتوفّر في العراق حتّى الآن، فالمؤسّسات الفدرالية الجديدة في العراق تعمل في ظلّ ظرف أمني عصيب، ووحدة وطنية هشّة جدًّا، ووضع اقتصادي حرج، وغيابٍ لأي ثقافة فدرالية وديمقراطية سابقة؛ أمّا السبب الثالث فهو، وكما بينّا في مقدّمة هذا الفصل، أنّه ليس هنالك معيار يمكننا استخدامه لتقييم عمل أيّة مؤسّسة فدرالية، لأنّ كلّ تجربة فدرالية هي تجربة فريدة بذاتها. لكنّ هذا الأمر يجب أن لا يمنعنا من الاعتراف والإدراك بأنّ هنالك أزمة سياسية ومؤسّساتية في العراق، وأنّه لا بدّ من دراسة أسباب هذه الأزمة. وعلى الرغم من المظهر الديمقراطي للمنظومة الفدرالية العراقية، أي: الانتخابات والأحزاب السياسية، فإنّها تفتقر إلى العمل على أرض الواقع، كما تصفها هنا إدوَر (Beaumont 2013, p. 11)؛ فهي تمرّ بأزمات كثيرة بسبب

عدد من العوامل ذات التأثير السلبي. ولقد أجريتُ في (آب/أغسطس وأيلول/سبتمبر 2012) سلسلة من المقابلات مع زعماء نخب سياسية عراقية في العراق والأردن، وعبّر هؤلاء عن هذا الرأي نفسه وأشاروا إلى عدد من الأسباب التي تقف خلف الأداء الضعيف للمنظومة الفدرالية؛ وهي: الدستور، والتنافسات بين الجماعات السياسية العراقية، وغياب الثقافة الفدرالية والديمقراطية، والعلاقة غير المتوازنة بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية، والموارد البشرية غير الكافية (خصوصًا في المحافظات)، وتدخّلات دول المنطقة (جرت هذه المقابلات مع: صالح المطلق، ومريم الريّس، وندى محمّد إبراهيم، وفؤاد معصوم، وحسين الفلوجي، وخالد العطية، ومحمود عثمان). والقسم الآتي سيدرس هذه الأسباب أوّلًا، ثمّ سيبحث القسم الذي يليه في أسباب أخرى تقف خلف الأداء الفدرالي الضعيف، والذي ينشأ بشكل رئيسي من الأداء الفعلي للمؤسّسات الفدرالية.

يُعتبَر دستور (2005) من الأسباب الأكثر أهمّية، من بين الأسباب التي ذكرها السياسيون الذين أجريتُ معهم سلسلة المقابلات سالفة الذكر، التي تفسّر ضعف عمل المنظومة الفدرالية العراقية. ففي كلّ المنظومات السياسية، ولا سيّما المنظومات الفدرالية، يجب أن يتمتّع الدستور بالشرعية والأولوية باعتبارهما عنصرًا ضروريًا من عناصر نشأة المنظومة وتشكيلها، وفي توزيع الاختصاصات ضمن المنظومة. وما يحدث في العراق يعود إلى الظروف التي أحاطت بالعملية الدستورية وإلى البنود الدستورية الغامضة وغير المكتملة. وإذا أضفنا إلى ما سبق فشل عملية تعديل الدستور في تلبية مطالب السنّة لصعوبة التوصّل إلى تسوية سياسية بين المكوّنات السياسية في العام (2006)، فإنّ المحصّلة تعني أنّ الدستور الفدرالي العراقي لمّا يكتسب منزلة الأولوية حتّى الآن. وفي الواقع، خرجت في (كانون الثاني/يناير وشباط/فبراير 2003) تظاهرات في محافظات الأنبار وصلاح الدين ونينوى عبّرت بصراحة عن الرغبة بتجميد العمل بالدستور لعدم الرضى عن التقسيم الحالي للسلطات (وقد انضمّ إلى بعض التظاهرات عدد من أعضاء البرلمان)، وعندما يكون المرء عضوًا في البرلمان ويطالب في الوقت نفسه بإلغاء أساس جوهري تقوم عليه الدولة فإنّ هذا الأمر يُعدّ مؤشّرًا لمشكلة وجودية حقيقية لا بدّ من حلّها، وإلّا فستستمر هذه الأنواع الجديدة من الأخطار بالظهور في وجه العملية السياسية الجديدة. ويُضاف إلى ما سبق أنّ هذا الوضع الذي يمرّ به الدستور العراقي يتفاقم بسبب الثقافة الدستورية والسياسية الضعيفة وحالة انعدام الثقة بين المكوّنات السياسية الرئيسية، وهذا ما تناولتُه بالشرح

في الفصل الخامس. وكانت النتيجة أنّ عملية تعديل الدستور وصلت إلى طريق مسدود، ومعها إمكانية بناء تسوية سياسية حقيقية في ما يتعلّق بالحوكمة والإصلاحات السياسية بين الزعماء السياسيين الرئيسيين. وتحاجج عضوة البرلمان ندى إبراهيم بأنّه كان ليكون للعراق منظومة فدرالية فاعلة منذ العام (2007) لو أنّ دستور (2005) كُتِب من جديد كلّيًا وخلال مدّة طويلة (Ibrahim 2012). وتشير المدّة التي استغرقها تشكيل الحكومة (9 أشهر) في العام (2010) بشكل واضح إلى أنّ منظومة الحكومة تعاني من خلل تجب معالجته. ولرفع العقبات من وجه الجهود المبذولة لتقوية الدستور باعتباره السلطة التي تحتلّ منزلة الأولوية في العراق الفدرالي الجديد فلا بدّ من: توضيح البنود الدستورية الغامضة، وإكمال البنود غير المكتملة، وتعديل البنود التي تعاني من الخلاف والتناقض. وهنا نصل إلى سبب آخر شديد الأهمّية يسهم في ضعف عمل المؤسّسات الحكومية الفدرالية، وهو القيادة السياسية.

لقد شرحتُ في موضع سابق كيف أنّ معظم السياسيين العراقيين كانوا جزءًا من المعارضة العراقية سابقًا، بكلّ كان فيها من مشكلات واختلافات، ولم يبدؤوا بالالتزام بممارسات الثقافة السياسية الديمقراطية إلّا بعد وصولهم إلى السلطة؛ وبينهم الفاسد الذي يطبّق أجندات دول المنطقة؛ والمحصّلة: أنّ مقاربة احتواء قادة الجماعات العراقية المختلفة في العملية السياسية وتشاركهم للمناصب الحكومية لم يؤدّ إلى توجيه اختلافاتهم في مسار تحسين حكم القانون ودور المؤسّسات الحكومية؛ فهم لا يحكمون باعتبارهم حكومة ائتلاف وطني يجب أن تهدف إلى المحافظة على الدولة، وإدامة المنظومة السياسية، وتطبيق سياسات الحكومة؛ بل تفشّى بينهم، عوضًا عن ذلك، التنافس والتنازع، ممّا أجهد العملية السياسية وهدّد استقرار العراق. ويحاجج واتس بأنّ عملية توزيع السلطة بين الجماعات العراقية المختلفة ومقاربة الاحتواء السياسي، والتي يُفترَض بها أن تلبّي مطالب كلّ الجماعات السياسية وتولّد الثقة عند المواطن، قد أدّت، عوضًا عن ذلك، إلى تشجيع المكوّنات السياسية على رفع سقف مطالبها ومصالحها، ممّا أدّى إلى تعقيد عملية صناعة القرار الفدرالي وتحدّي مكانة المؤسّسات الحكومية (Watts 2008, p. 135). وعلى سبيل المثال: وقف الكرد طوال العام (2012) ضدّ تشكيل الحكومة الفدرالية لقيادة عمليات دجلة،[1] بل إنّ حكومة إقليم كردستان منعت في

(1) شكّلت الحكومة الفدرالية في بغداد هذه القوّة العسكرية في نهاية العام (2012). وهي قوّة عسكرية يقع مقرّها في كركوك وتشرف على شؤون الأمن في محافظات كركوك وصلاح الدين وديالى، وهي محافظات

نهاية العام (2012) قوّات الجيش العراقي من دخول الإقليم للسيطرة على الحدود مع سوريا، وهو أمر ضروري لمنع عناصر القاعدة من دخول العراق. ويُضاف إلى ذلك ما جرى خلال التظاهرات التي اندلعت في المحافظات السنّية بسبب اعتقال أفراد حماية وزير المالية، إذ رفض المتظاهرون وجود موظّفي الحكومة الفدرالية وأفراد الشرطة الاتّحادية (الفدرالية) والجيش في محافظاتهم. وبالتالي، فلقد تعقّد دور المؤسّسات الحكومية في حلّ الخلافات السياسية وتوجيهها في مسار بنّاء، وذلك لأنّها تقوم في الأساس على تسويات سياسية بين النخب السياسية. والتسوية السياسية مقاربة ناجعة في تلافي إصابة العملية السياسية بالشلل، لكنّها يجب أن لا تكون مقاربة دائمة لأيّ حلّ تتّخذه السلطتان التنفيذية والتشريعية، فمن اللازم أن تتمتّع هاتان السلطتان بدرجة عالية من الكفاءة في عملية صناعة القرار الفدرالي كي تكسب ولاء المواطن وثقته، لكنّهما لا تتمتّعان بهذه الكفاءة، وعلى سبيل المثال: إنّ فشل البرلمان في سنّ قانون المحكمة العليا يعني أنّ هذه المؤسّسة المهمّة لمّا تتشكّل بعدُ، وأنّ المحكمة الراهنة هي استمرار قانوني للمحكمة الدستورية التي أُنشِئت وفقًا لقانون المرحلة الانتقالية؛ ويصحّ أن نقول الأمر ذاته بشأن الإخفاق في تشكيل مجلس الاتّحاد (المجلس الفدرالي) لعدم التوصّل حتّى الآن إلى تسوية سياسية بين الزعماء السياسيين. وبالتالي، فإنّ البرلمان المصمّم ليكون مؤسّسة ديمقراطية، قد تعرّض في هذا الإطار الدستوري غير المكتمل إلى الإضعاف في ما يتعلق بتولّيه مسؤولية التشريع ومراقبة أداء السلطة التنفيذية، وفقًا لما يحاجج به مكّية وفانتاپي (Makiya 2005; Fantappie 2013). وكذلك، فإنّ السلطة التنفيذية تعاني في تطبيق سياساتها وقراراتها كلّما لجأ أعضاؤها إلى اتّباع تعليمات زعماء الأحزاب السياسية التي ينتمون إليها؛ وعلى سبيل المثال: انسحب وزراء القائمة العراقية من الحكومة بعد التظاهرات التي خرجت في المناطق السنّية في أوّل العام (2013)؛ وانسحب ممثّلو الكرد في الحكومة والبرلمان بسبب الموافقة على الموازنة؛ وعندها انسحب وزراء التيّار الصدري من الحكومة دعمًا للمجموعتين السابقتين.

وفي الحقيقة، انتهى الحال بزعماء الجماعات السياسية إلى اتّخاذ قرارات فدرالية غير مؤثّرة، وهذا لا يضعف المؤسّسات الفدرالية ويشلّها فحسب، بل يؤثّر أيضًا على دور الوحدات التكوينية ودرجة اللامركزية في صناعة القرار. والدليل الواضح على هذا الأمر هو (قانون

تحتوي جميعًا على مناطق متنازع عليها مع إقليم كردستان الذي دعا إلى حلّ هذه القوّة؛ ممّا أدّى إلى أزمة سياسية بين المركز والإقليم.

المحافظات غير المنتظمة في إقليم) ومقاربة حكومة إقليم كردستان، والتي تتحدّى الحكومة الفدرالية. إذ يحدّ (قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم) من دور المحافظات في عملية اتّخاذ القرار الفدرالي، وينشئ فدرالية مركزية نسبيًا وفقًا لبعض الاعتبارات. وهذا، كما ورد شرحه في موضع سابق، يتناقض مع الدستور، والذي يعطي المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة (المادّة 122. ثانيًا). وعليه، فإنّ المحافظات (لا تشارك) في صناعة القرار على المستوى الفدرالي، وهي أيضًا (ليست حرّة) من سيطرة الحكومة الفدرالية في ما يتعلّق باستخدام صلاحياتها الإدارية والمالية الواسعة، إذ تعتمد موازنات المحافظات على التخصيصات الفدرالية المحدّدة وفقًا لعدد السكّان في كلّ محافظة. ويُضاف إلى ذلك أنّ تطبيق خطط المحافظات ومشروعاتها في كلّ المجالات يعتمد على الوزارات الفدرالية؛ وبالتالي، فليس هنالك على صعيد الممارسة لامركزية واسعة في المجالين المالي والإداري، خلافًا لما نصّ عليه الدستور بشأن العلاقة بين الحكومة الفدرالية والمحافظات.

ومن الجانب الآخر هنالك إقليم كردستان بصلاحيّاته اللامركزية الواسعة، والذي يرتبط مع الحكومة الفدرالية بعلاقة غير متناظرة، وليست له أيّة علاقة فعلية بالمحافظات الأخرى، وهو لا يتوقّف عن العمل على تقوية استقلاليته. ولقد اتّفق كلّ من قابلتُهم من السياسيين العراقيين على أنّ المنظومة الفدرالية ليست فاعلة إلّا في إقليم كردستان؛ فهو يطبّق بنود دستور (2005) وينتهكه في الوقت نفسه من أجل التأكيد على مصالحه والتحكّم بشؤون الإقليم ومنع الحكومة الفدرالية من امتلاك أيّ دور فاعل في قضايا حدود إقليم كردستان وكركوك والتحكّم بالموارد النفطية وإدارتها. وتسهم علاقة اللاتوازن والتحدّي هذه بين الحكومتين في استمرار الأزمة بينهما، وتؤدّي أيضًا إلى إضعاف المؤسّسات الفدرالية، كالبرلمان والحكومة والجيش العراقي. وعلى سبيل المثال: جرى تأخير الموازنة الفدرالية للعام (2013) حوالي ثلاثة أشهر بسبب إصرار ممثّلي الكرد على تضمين مستحقّات شركات النفط الأجنبية التي تعمل في الإقليم (سواءً ما صادقت عليه الحكومة الفدرالية وما لم تصادق عليه)، بالإضافة إلى حصّة (17 %) من الموازنة الفدرالية، بينما أصرّت الحكومة الفدرالية على أن تتضمّن الموازنة المستحقّات التي صادقت عليها وحسب؛ وكانت النتيجة مقاطعة الوزراء والنوّاب الكرد لجلسات الحكومة والبرلمان. وهذا مؤشّر واضح على أنّ العلاقة بين المركز والإقليم تظلّ مبهمة، وأنّ هنالك حاجة للتحديد النزيه والواضح لنطاق الصلاحيات؛ وعلى سبيل المثال: هنالك حاجة ماسّة لسنّ (قانون إيرادات النفط)، والذي من شأنه أن يحافظ على سيطرة

الحكومة الفدرالية؛ ويجب التوصّل إلى اتّفاق بين حكومتي المركز والإقليم حول المناطق المتنازع عليها وكركوك دون إثارة قضايا الهوية بين السكّان المتنوّعين الذين يقطنون هذه الأماكن؛ ولا بدّ من احترام دور الجيش العراقي في الدفاع عن الدولة وحمايتها؛ ويجب أن تتّفق الحكومتان في المسائل المتعلقة بتداخل الصلاحيات للحيلولة دون تكرار اندلاع النزاع على الصلاحيات بينهما، وذلك من أجل الوصول إلى علاقة مثمرة بين الحكومتين.

وفي الواقع، إنّ مشكلة الأحزاب السياسية نفسها تتأثّر أيضًا بفعل القضايا الدستورية ومشكلة القيادة السياسية، وهما مسألتان أثّرتا سويةً على دور الوحدات التكوينية للمنظومة الفدرالية وعلاقتها العمودية بالحكومة الفدرالية. ومع ذلك فإنّ قانون منظومة الأحزاب السياسية لم يُسنّ بعد، وليس هنالك دليل حقيقي وواضح على برامج الأحزاب السياسية ومواردها المالية. وقد وصل عدد الأحزاب السياسية المسجّلة لانتخابات مجالس المحافظات للعام (2013) إلى (265) جماعة سياسية كوّنت خمسين تحالفًا سياسيًا للتنافس على التحكّم بمجالس المحافظات، وذلك وفقًا لأرقام المفوّضية العليا المستقلّة للانتخابات. والأحزاب السياسية التي تمارس عملها على المستوى الفدرالي هي نفسها التي تمارس عملها على المستوى المحلّي (الأقاليم والمحافظات)، وكلٌّ منها يأخذ حصّته من المناصب في مجالس المحافظات. وبعبارة أخرى: إنّ المنظومة الحزبية ذات طابع مركزي، ولذلك فليس هنالك فرق بين الأحزاب الوطنية والأحزاب المحلّية؛ وعليه، فليس هنالك أحزاب محلّية تهدف إلى أداء دور مؤثّر في عملية صنع القرار الفدرالي وترغب بذلك، وبالتالي: دعم دور المحافظات على المستوى الفدرالي، باستثناء حالة الحزبين الكرديين. ويُضاف إلى ما سبق أنّه لا توجد أحزاب وطنية أو محلّية حقيقية تهدف إلى أن تقوم بمهمّة التجسير مع الأقاليم. وبالنتيجة، فإنّ ما تميّزت به العملية السياسية العراقية في المركز من تنازع وتنافس قد انتقل أيضًا إلى المحيط (المحافظات)؛ ممّا خلق مسألتين مهمّتين، وأولاهما: إضعاف موقف عموم الناس من اللامركزية والفدرالية كمنظومة جديدة لحكم العراق، وذلك بسبب الأزمة السياسية المستمرّة التي تسهم في مشكلات الفساد والمحسوبية التي أدّت إلى أزمة في الخدمات والأمن. وعلى سبيل المثال: نظّم مجلس محافظة البصرة في أواخر العام (2008)، بقيادة محافظها السابق وائل عبداللطيف، حملة جمع تواقيع بالتنسيق مع الهيأة العليا المستقلّة للانتخابات للحصول على أصوات (10 %) من الناخبين المؤهّلين في المحافظة (أي: حوالي 140,000 صوت) لتشكيل إقليم البصرة الفدرالي (International Crisis Group 2009, p. 8)؛ لكنّ

المحاولة فشلت، وعبّر سكّان المحافظة عن رغبتهم بالإبقاء على محافظتهم الحالية وعلاقتها بالحكومة الفدرالية. أمّا المسألة الثانية فهي أنّ مشكلة غياب الأحزاب السياسية المحلّية التي يمثّلها سياسيون محلّيون وتمثّل سياسات محلّية تزداد سوءًا بوجود مشكلات أخرى على المستوى الحكومي، كالفساد، وانعدام الخبرة السياسية، وعدم كفاية الموارد، ومحدودية نطاق الصلاحيات، والتحدّيات الأمنية (ولا سيّما في المدّة 2005 ـ 2009)، ممّا أدّى إلى إضعاف تأثير مجالس المحافظات. وتفاقمت هذه المشكلة بمقاطعة السنّة لانتخابات العام (2005)، لأنّ هذه الانتخابات أنتجت، ولا سيّما في المحافظات المختلطة إثنيًا، مجالس محافظات لا تمثّل سكّان هذه المحافظات وتفتقر إلى الشرعية. وهذه المجالس تعتمد، عمليًا، على دعم الحكومة الفدرالية من أجل الاستجابة لاحتياجات الناس الأساسية، كالخدمات الصحّية والأمن والوظائف والتعليم، وهو أمر لا غنى عنه في تقوية حوكمة المجالس وشرعيتها. وتُرجِم هذا الواقع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، والذي يعزّز دور الحكومة الفدرالية في إدارة شؤون المحافظات. وهنا نجد أيضًا أنّ هذه المشكلات المترافقة مع قدرة مجالس المحافظات على الحكم تتفاقم على المستوى الفدرالي بسبب غياب مجلس الاتّحاد (المجلس الفدرالي) باعتباره مؤسّسة فدرالية ضرورية من شأنها أن تضمن تمثيل المحافظات في الحكومة الفدرالية. وبالتالي، فإنّ هذه الفجوة المؤسّساتية تعني أنّه ليس هنالك دور مؤثّر أو ضمانة للمحافظات في عملية صنع القرار الفدرالي.

وإذا ابتعدنا عن العوامل السياسية والدستورية فسنجد عوامل أخرى تؤثّر سلبيًا على فعّالية الحكومة الفدرالية العراقية في صنع القرار، وهي أسباب تنبثق من تصميم المنظومة ذاتها؛ وعلى سبيل المثال، في المنظومة البرلمانية ذات المجلسين يكون المجلس المنتخب الأوّل (مجلس النوّاب) قويًا جدًّا ويمثّل كلّ أطياف الشعب المختلفة، أمّا المجلس الثاني (مجلس الاتّحاد) فيُنشَأ بقانون يسنّه المجلس الأوّل؛ ويرى براون بأنّ هذا الأمر غريب بالمطلق، لأنّ من شأنه أن يمنح مجلس النوّاب سلطة مطلقة على مجلس الاتّحاد، على الرغم من أنّه مجلس مستقلّ عن مجلس النوّاب (Brown 2005d, p. 9). لكنّ العوامل السياسية والقيادية جعلت مجلس النوّاب عاجزًا عن استخدام صلاحياته والاضطلاع بمسؤولية سنّ قانون مجلس الاتّحاد، فأخفق في سنّه وسنّ عدد من التشريعات الأخرى. ويضاف إلى ما سبق أنّ الدستور العراقي يوجب على مجلس النوّاب أن يوافق على تعيين الوزراء كلًّا بمفرده، وإذا أخفق وزير في الحصول على موافقة البرلمان فهذا يعني أنّ مجلس الوزراء (بأجمعه) قد أخفق في نيل ثقة

مجلس النوّاب؛ وإذا نظرنا إلى التجربة السياسية العراقية بعد انتخابات (كانون الأوّل/ديسمبر 2005) وانتخابات (آذار/مارس 2010) فسنجد أنّ هذه القضية الدستورية عقّدت تشكيل الحكومة وأخّرتها، والدليل الواضح لهذا الأمر هو الأشهر التسع التي استغرقها تشكيل الحكومة، والتي خرجت في العام (2010) دون وزير للدفاع والداخلية بسبب عدم اتّفاق الجماعات السياسية على الأسماء المرشّحة لهذين المنصبين.

وهذه المشكلة تتّصل أيضًا، في الواقع، بالمبدأ السياسي الرئيسي الذي بُنِيت عليه العملية السياسية في العراق، وهو المقاربة التوافقية؛ فعلى الرغم من أنّ تمثيل أطياف التنوّع العراقي في المؤسّسات الفدرالية أمر حاسم وضروري لكسب ثقة المواطنين بالوحدات التكوينية المختلفة للنظام الفدرالي ويزوّدها بعوامل التلاحم اللازمة لبقائه (Watts 2008, p. 135)، فإنّ الاحتواء السياسي لم يدعم تشكيل إجماع وطني في مجلس النوّاب والحكومة، بل حدث ما حذّر منه الكثيرون، وهو تفاقم مشكلة الانقسام الإثني والطائفي ضمن مؤسّسات الحكومة وضمن المجتمع؛ وقد استغلّت القيادة السياسية هذا الانقسام لدعم اندفاعها إلى السلطة. وبالنتيجة، فإنّ مبدأ التسوية السياسية، وهو محدود جدًّا، هو الذي يحكم المنظومة الفدرالية في العراق، وليست المؤسّسات من يحكمها.

والسلطة التنفيذية في العراق تعاني هي الأخرى من مشاكل في التصميم؛ فهي شكل رئاسي ـ برلماني مهجّن من أشكال السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي (McGarry and O'Leary 2005, p. 692; Burgess 2012, p. 15).[1] إذ يجري انتخاب الرئيس العراقي أو مجلس الرئاسة (الرئيس ونائباه) بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين، وهذا يعني، مرّةً أخرى، الحاجة للمساومات والانسجام بين السياسيين. ثمّ يجب على الرئيس أن يكلّف مرشّح الكتلة النيابية الأكبر عددًا بتشكيل الحكومة (الموادّ 70، و138. ثانيًا، و76). وعلى الرغم من أنّ الدستور لا يحدّد إثنيةً أو طائفةً بعينها لتشكيل مجلس الرئاسة، فإنّ الأعراف السياسية التي تطوّرت خلال الدورتين الانتخابيتين الأخيرتين تشيران إلى أنّ مجلس الرئاسة يمثّل المكوّنات الرئيسية الثلاثة في العراق، وأنّ رئيس الجمهورية يجب أن يكون من السنّة. وإنّ تضمين مقاربة الاحتواء يزيد من خطر تفاقم مشكلات الهويات الفرعية بين العراقيين. وقد ثبت على

(1) من أمثلة هذه المنظومة: روسيا وجنوب أفريقيا وپاكستان. ولمزيد من المعلومات حول هذه المنظومة الفدرالية يمكن الرجوع إلى (Watts 2008, p. 137).

صعيد الممارسة أنّ من الصعب جدًّا تحقيق أغلبية الثلثين في منظومة الأحزاب المتعدّدة المعتمدة في البرلمان، ممّا ساعد على تشكيل التحالفات السياسية بين الجماعات السياسية، ولا سيّما تلك التي تحوز على أكثر من ثلث مقاعد البرلمان، في قضية انتخاب مجلس الرئاسة. وقد انعكست التحالفات السياسية نفسها في تشكيل الحكومة، وهذا يعني أنّها لم تكن حكومة أغلبية. ويحاجج داويشة بأنّ الخطر في أمثال هذه الاستراتيجية المؤسّساتية هو في تعدّيها لمستوى المناصب العليا، ممّا يتيح لها أن تصبح طريقةً متعارفًا عليها في تعيين كادر الدولة الجديدة (Dawisha 2008, p. 222). ومع ذلك، فإنّ هذه الاستراتيجية قد وصلت إلى المناصب الأخرى في الدولة، ولم تساعد في عمل المؤسّسات الحكومية الفدرالية الرئيسية وغيرها من مؤسّسات الدولة.

وبالإضافة لذلك، وعلى الرغم من أنّ المنظومة الفدرالية في العراق برلمانية (وهذا يعني أنّ السلطة التنفيذية مسؤولة ومرتبطة بالبرلمان الذي يمكنه سحب الثقة عنها)، فإنّ الدستور العراقي يمنح رئيس مجلس الوزراء، وبموافقة رئيس الجمهورية، الحقّ بحلّ مجلس النوّاب (المادّة 64. أوّلًا)، ممّا يحدّ من دور الإرادة الشعبية. وعلاوةً عليه، كما شرحتُ في موضع سابق، يحقّ لمجلس الرئاسة نقض القوانين التي يسنّها البرلمان (المادّة 138. خامسًا). ولقد كان لهاتين المسألتين تأثير طال بشكل رئيسي صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو يُراد منه إحداث التوازن بينهما. وبعبارة أخرى، إنّ الغاية المرجوّة هي إحداث التوازن بين دور الأغلبية البرلمانية (الشيعة) والأقلّيات في الحكومة (السنّة والكرد)، وهو توازن يخلق صيغة سياسية شديدة التعقيد أثبتت التجارب السياسية على صعيد الممارسة أنّها تعيق عمل المنظومة الفدرالية. وعلى الرغم من أنّ الدستور الفدرالي يتضمّن مبدأ فصل السلطات، فإنّه لا السلطة التنفيذية ولا التشريعية تتمتّعان بـ(انفصال كامل للسلطات) في ما بينهما. وتفاقم هذا الوضع عندما لم يتمكّن أي حزب سياسي في انتخابات (كانون الأوّل/ ديسمبر 2005) وانتخابات (آذار/مارس 2010) من الفوز بأغلبية مقاعد البرلمان، فأصبح من الضروري اللجوء إلى التحالفات السياسية لتشكيل الأغلبية في البرلمان، وهذا يعني المزيد من المساومات السياسية، مع ما تعتمد عليه هذه المساومات من تحقيق المكاسب للأحزاب السياسية المنخرطة فيها.

وثمّة قضية أخرى تكتنف التصميم الذي جاءت عليه السلطة التنفيذية، وهي: تركيز الصلاحيات في شخص رئيس مجلس الوزراء؛ ممّا أدّى إلى التنافس السياسي، وحتّى النزاع،

بين الجماعات السياسية على الفوز بهذا المنصب. ولأهمّية هذا المنصب أعطى الدستور لرئيس الجمهورية الحقّ بأن يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء في حالة عدم تمكّنه من أداء مهمّاته (المادّة 81. أوّلًا)؛ لكنّ هذا الأمر ليست له سابقة في المنظومات البرلمانية، لأنّ رئيس مجلس الوزراء هو من يكون في العادة مسؤولًا أمام البرلمان، وليس رئيس الجمهورية، ومن المعتاد أن يقوم مقامه نائبه، والسبب في هذا الترتيب هو إحداث التوازن في العلاقة بين المناصب الحكومية الثلاثة، وهو في حقيقته سعي لإحداث التوازن بين المكوّنات الرئيسية الثلاثة.

ولقد أظهر الواقع أنّ هنالك تعقيدًا شديدًا في الترتيب الفدرالي المعتمد، والذي يتضمّن منظومة رئاسية ـ برلمانية هجينة وتشاركًا للسلطة في الحكومة، وأنّ هذا الترتيب قد أضعف المؤسّسات الفدرالية الرئيسية الثلاث: مجلس النوّاب، والحكومة، ومجلس الرئاسة. وقد أخفق هذا الترتيب، حتّى الآن، في خلق إجماع وطني بين الجماعات السياسية، أو على الأقل: خلق التزام بعملية مؤثّرة ومستمرّة. ولهذا فمن المهمّ القيام بإصلاحات تجعل المنظومة الفدرالية العراقية أكثر فعّالية. أمّا في وقتنا الحاضر فإنّ هذه المنظومة تعاني الهشاشة ولا تعمل بفعّالية كاملة.

لكن، هل توجد أيّ علامة تدعو للتفاؤل بأن تعمل هذه المنظومة بفعّالية في المستقبل؟ هنالك في الواقع علامات تدعو لذلك، ومنها: عمل السلطة القضائية؛ فهذه المؤسّسة الفدرالية تؤدّي دورًا مميّزًا في التجربة الفدرالية الديمقراطية الجديدة في العراق. وهذه السلطة، والتي تعمل بالاقتصار على الخبراء القانونيين العراقيين على الرغم من ضعف ثقافة حكم القانون والتاريخ القصير لاستقلال السلطة القضائية في البلاد، تؤدّي عملها على مستوًى عالٍ من المهنية والحيادية والاستقلالية في سبيل مواجهة الخلافات السياسية في البرلمان والحكومة ضمن وضع صعب محاط بالخلافات. وعلى الرغم من بعض الجهود التي بُذِلت لتشويه دور السلطة القضائية ومؤسّساتها، كمجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتّحادية العليا، فإنّ هاتين المؤسّستين تؤدّيان دورًا يشدّ الانتباه في دعم حكم القانون والعمل على تقويم التصرّفات الحكومية المخالفة للديمقراطية والدستور، وذلك من خلال الرقابة القضائية واتّخاذ القرارات الملزمة في كلّ الصلاحيات؛ ومن ذلك على سبيل المثال: دور المحكمة الاتّحادية العليا في عملية تعديل قانون الانتخابات في العام (2009)، حيث بيّنت معنى (الكتلة النيابية الأكثر عددًا) بعد انتخابات العام (2010)؛ وكذلك في موافقتها على القانون الذي يحدّد ولايات

الأعضاء الثلاث في مجلس الرئاسة في العام (2013). إذ مرّ العراق في العام (2009) بأزمة سياسية ودستورية حقيقية بعد سنّ قانون الانتخابات الجديد، والذي تأسّس على (القائمة المفتوحة)؛ وتعرّض القانون لنقض نائب رئيس الجمهورية السابق طارق الهاشمي، والذي رفض تخفيض نسبة المقاعد التعويضية إلى (5 %) لما قد يكون في هذه النسبة من ظلم للمهجّرين داخل العراق وخارجه.[1] وطلب مجلس النوّاب من المحكمة الاتّحادية العليا أن تراجع أسباب الهاشمي وتحكم في ما إذا كانت مطابقة للدستور أو لا، وهذا ما فعلته المحكمة بقدر كبير من الحيادية والاستقلالية فحافظت على التسوية السياسية الهشّة للعملية السياسية العراقية. وتكرّر الدور المدهش نفسه في العام (2010) في معنى (الكتلة النيابية الأكثر عددًا). ويرى ترَمبُل ومارتِن بأنّ المحكمة الاتّحادية العليا أدّت منذ تأسيسها في العام (2006) دورًا تكامليًا في الديمقراطية العراقية الوليدة، فأخذت موقعها على كرسي المرجعية المسؤولة عن تفسير الدستور، وكحَكَمٍ مستقلٍّ حياديٍّ للفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومات التي تضمّها الفدرالية العراقية.

وهنالك علامة أخرى تدعو للتفاؤل بشأن أداء الفدرالية في المستقبل، وتكمن في إدامتها للمساومة السياسية، والتي تُعتبَر جوهر الفدرالية وفقًا لرايكَر؛ فالمساومة السياسية التي أدّت إلى تشكيل الفدرالية العراقية ما تزال محافظًا عليها، وهذا يعني أنّه ما يزال هنالك التزام بالمحافظة على الدستور الفدرالي على الرغم من مشكلاته ومساوئه. إذ يرى رايكَر أنّه إذا لم تتمكّن الحكومة الفدرالية من السيطرة الكاملة على الوحدات التكوينية، وإذا لم تتمكّن الوحدات التكوينية من السيطرة الكاملة على قادة المركز، فعندها ربّما يمكن المحافظة على المساومة الحاصلة (Riker 1964, pp. 86–87). ويتبيّن من العملية المؤسّساتية في العراق أنّه لا الحكومة الفدرالية، ولا الحكومات المحلّية للوحدات التكوينية، تستطيع إحداهما السيطرة على الأخرى، بل يتوجّب عليهما السعي إلى التسوية من خلال صيغة شديدة التعقيد. ولقد عبّر عن هذه الرؤية كلّ من قابلتُهم من السياسيين العراقيين، باستثناء نائب رئيس مجلس الوزراء، أي: القول بأنّ المنظومة الفدرالية الجديدة أفضل من العودة إلى حالة اللادولة، كالحالة التي عاشها العراق بعد العام (2003)، وأفضل

(1) تأسّس قانون الانتخابات للعام (2005) على (القائمة المغلقة) واحتوى نسبة قدرها (15 %) للمقاعد التعويضية ومنظومة الدوائر المتعدّدة. وللمزيد من المعلومات حول هذا القانون، وكلّ القوانين العراقية، يمكن الرجوع إلى قاعدة البيانات القانونية العراقية (www.iraq-lg-law.org).

من العودة إلى الدولة الاستبدادية، كالحالة التي عاشها العراق قبل العام (2003). وتشير هذه الرؤية إلى أنّ بعض السياسيين ملتزمون بالمحافظة على المنظومة السياسية ودعم فدرلة العراق؛ ولقد عبّرت مستشارة رئيس مجلس الوزراء، مريم الريّس، عن هذا الالتزام وقالت بأنّ «التجربة الديمقراطية الفدرالية في العراق ستكون المثل الأعلى للمنطقة» (Al-Rayss 2012).

وثمّة علامة أخرى تدعو للتفاؤل نجدها في ما أسهمت به الفدرالية العراقية في تطوّر الثقافة الديمقراطية الفدرالية من خلال توجيه النزاعات السياسية والاستياء العام في مسار أكثر مؤسّساتية. والدور المميّز للسلطة القضائية مثال واضح على ذلك؛ وبرز هذا الأمر بوضوح عندما خرجت التظاهرات المناهضة للحكومة في العام (2013)، وانتشرت إلى عدد من المحافظات، ولا سيّما في المحافظات ذات الأكثرية السنّية، فعلى الرغم من المطالب المتطرّفة لبعض المتظاهرين، أدّت هذه التظاهرات بشكل عام إلى خلق مناخ لمراجعة عمل المؤسّسات الحكومية وذكّرت العراقيين بأنّه لم يعد هنالك شخص واحد فقط يحتكر موقع المسؤولية، وأنّ مطالبهم تُفرَز من خلال منظور تمايزي.

وبالإضافة للعلامات السابقة، توجد علامة أخرى للتفاؤل وهي المحافظة على البنية الإدارية للعراق، والتي تقوم على ثماني عشرة محافظة؛ إذ تُعَدّ هذه البنية عنصرًا مهمًّا في السيطرة على تصاعد حدّة القضايا الإثنية والطائفية والمحافظة على الطبيعة التاريخية والإقليمية للمحافظات العراقية. ويُضاف إلى ما سبق أنّ المحافظة على البنية الإدارية ربّما يسهم في تغيير موقف عموم الناس من الفدرالية باعتبارها أداةً لتقسيم العراق؛ إذ قد تخفض مستوى التخوّف الشعبي من الفدرالية ممّا يؤدّي إلى دعم تطوّر المنظومة الفدرالية الجديدة.

إنّ كلّ عامل من العوامل السابقة التي أثّرت على عمل المنظومة الفدرالية العراقية يسهم في خلق بيئة مختلفة عن تلك التي أدّت إلى تشكيل المنظومة الفدرالية العراقية؛ وهذا مصداق نظرية رايكَر القائلة بأنّ العوامل المسؤولة عن إنشاء الفدرالية ليست هي نفسها العوامل المطلوبة للمحافظة عليها (Riker 1964, p. 49). وهذا يعني أنّ هذه العوامل ربّما تقوم على صعيد الممارسة بتوجيه المنظومة الفدرالية غير المكتملة نحو تصميم مؤسّساتي غير متوقّع أو مختلف عن ما ارتآه الدستور. وقد يعني ذلك أيضًا أنّ المنظومة الفدرالية العراقية، وأساسها النظري، هي منظومة غير ساكنة؛ فهي تستجيب للمدخلات الجديدة من

البيئة العراقية، وعلى نحو يهدف إلى جعلها أكثر كفاءة. وبالرغم من كلّ ما سبق، فإنّ الصورة ما تزال غير واضحة إلى الحدّ الكافي للتنبّؤ بالشكل الذي سيبدو عليه التصميم الفدرالي النهائي.

الخلاصة

إنّ العملية الفدرالية في العراق عملية مستمرّة، وما تزال مأسسة العراق غير مكتملة حتّى اليوم، كما شرحنا في الفصول السابقة؛ ولهذا فإنّ المؤسّسات الفدرالية لم تترسّخ عملياتها بعد، وليس هنالك، في المدى القريب، جواب بسيط وواضح للأسئلة المتعلّقة بعمل المنظومة الفدرالية العراقية واستمرارها. لكنّ ثمانية أعوام من تجربة البنية المؤسّساتية الحالية أثبتت أنّ «تصميم» المنظومة الفدرالية ما يزال يعاني من مشكلة بحاجة إلى الحلّ، وذلك لمعالجة ما تعانيه المنظومة من الشلل والجمود والتوتّر الناجم عن التناقضات، والحيلولة دون إصابتها بهذه العلل.

وإنّ الأزمات السياسية والدستورية المتكرّرة، ومشكلات القيادة السياسية والأحزاب السياسية التي ليس لها ما يلزمها أو يحفّزها للعمل على تفعيل المنظومة باعتبارها جزءًا من تحالف وطني، والدور غير المؤثّر للمحافظات وعدم توازن العلاقة بين حكومتي بغداد وإقليم كردستان، وانعدام تأثير عملية صناعة القرار في المؤسّسات الفدرالية على الرغم من تمثيلها لكلّ الأطياف، إنّما هي عوامل قد تؤدّي إلى سيناريوات متطرّفة، كتقسيم العراق أو ظهور ديكتاتورية جديدة؛ لكنّ هذه العوامل تسهم، وبالقدر نفسه، في دعم الطريقة التي ستتطوّر وتعمل وفقها المنظومة الفدرالية في العراق. وإنّ استمرار الفدرالية العراقية سيعتمد على استثمار هذه العوامل على نحو يقوّي الظروف الملائمة للنجاح.

وعلى الرغم من الأزمات المتكرّرة التي عانت منها المنظومة الفدرالية في العراق، فهنالك علامات تدعو للتفاؤل بأن تتمكّن الفدرالية العراقية من العمل؛ ولا شكّ في أنّه لا النخب العراقية، ولا الشعب العراقي، راضون عن عمل المنظومة المؤسّساتية، لكنّهم يمتلكون الأدوات اللازمة لتعديل الوضع الراهن، أي: الدستور الديمقراطي الفدرالي والمؤسّسات الديمقراطية الفدرالية، وهذه الأدوات قد تساعد المنظومة الفدرالية على العمل بطريقة أكثر تأثيرًا في المستقبل، إلّا إنّها إن لم تقم بذلك في المدى القريب فالسبب هو غياب ظروف النجاح؛

وإذا أخذنا هذا الأمر بالحسبان فإنّ التحدّي الذي تواجهه الفدرالية العراقية هو: كيفية خلق الظروف الضرورية لعملها على نحو مؤثّر.

وبما أوردناه من الدراسة التفصيلية للبنية الدستورية والمؤسّساتية نكون قد وصلنا إلى نهاية القسم الثاني من التركيز التجريبي عند رايكَر، والذي ورد في عنوان كتابه، أي: «أداء» الفدرالية، لنتوجّه في الفصل السابع من هذا الكتاب إلى تناول التجربة الفدرالية العراقية وفقًا للقسم الثالث من عنوان كتاب رايكَر، أي: «أهمّيتها».

الفصل السابع

أهمّية التجربة الفدرالية العراقية

مقدّمة

بحثت الفصول السابقة من هذا الكتاب في منشأ الفدرالية العراقية وتشكيلها، بالإضافة لأدائها، وذلك من أجل فهم النموذج الفدرالي الجديد. ويقدّم هذا الكتاب دليلًا تجريبيًا على أنّ عملية تشكيل الفدرالية العراقية لا يمكن للنظرية الفدرالية الكلاسيكية أن تشرحها بشكل شامل؛ ولهذا فإنّ ثمّة حاجة لمراجعة هذه النظرية وتحديثها كي تتكيّف تمامًا مع تطوّر المنظومة الدولية ومع النماذج الفدرالية الجديدة. وبالإضافة لما سبق، فإنّ هذا الكتاب يثبت أنّ عمل المنظومة الفدرالية العراقية يبيّن أنّها ليست فدرالية بالكامل، وذلك بسبب المشكلات التي تكتنف تصميمها وما لها من بنًى دستورية ومؤسّساتية غير مكتملة. وبالتالي، فثمّة صعوبة شديدة يواجهها أيّ جهد يُبذَل لتقييم مستقبل الفدرالية العراقية والتنبّؤ به، وهذا ما عرضناه في الفصل الخامس.

وقبل الانتهاء من هذه الدراسة، سيسلّط هذا الفصل الضوء على (أهمّية) التجربة الفدرالية في العراق، وسيحاجج بأنّ لهذه الأهمّية عواقب متعدّدة الأبعاد؛ فبموازاة العواقب المترتّبة على النظرة الفدرالية، بسبب الشروط الجديدة لتشكيل الفدراليات، تُبرِز الحالة التي يدرسها الكتاب أهمّية القيادة السياسية المؤثّرة لعراق ديمقراطي فدرالي مستقر، فالاضطراب والصعوبات اللذان ميّزا مسيرة العراق منذ تأسيسه يتحمّل مسؤوليتهما قيادة العراق أساسًا، لكنّ دور هذه القيادة وتصميمها على دعم الفدرالية يُعتبَر، مع ذلك، الشرط الرئيسي للنجاح. وبالإضافة لما سبق، تُبرِز الحالة التي تناولناها بالدراسة أهمّية مقاربة (السيرورة) عند فريدريك في فهم الفدرالية وتفسيرها عمومًا، والنماذج الفدرالية الجديدة خصوصًا؛ وهي تقدّم أيضًا أفكارًا حول الجوانب الجديدة للنموذج الفدرالي الأحدث، أي: النموذج العراقي، وهو نموذج

يمكن استخدامه في الدراسات المقارنة مع النماذج الفدرالية الجديدة الأخرى للتوصّل إلى فهم شامل للتجارب الفدرالية الجديدة، وهذا بدوره يشير إلى توجّه فكري جديد في فهمنا للفدرالية والأنظمة القائمة عليها. ويجب في الختام أن نذكر أنّ التجربة الديمقراطية الفدرالية العراقية هي تجربة غير مسبوقة في المنطقة ضمن نطاق الدول العربية، وقد يكون لها عواقب مهمّة على هذه الدول على المديين المتوسّط والبعيد بطرق مختلفة.

إنّ غاية هذا الفصل هي تقييم أهمّية الفدرالية العراقية؛ وستتمّ مقاربة مسألة الأهمّية من منظور ستّة جوانب للتجربة الفدرالية العراقية، وهي: الإرث التاريخي، والقيادة السياسية، والأهمّية على الصعيدين الإقليمي والدولي، والأهمّية النظرية، وأهمّية فهم الفدرالية، والأهمّية المقارنة.

7. 1. الإرث التاريخي

ورد في الفصل الأوّل أنّ عملية بناء الدولة والاندماج الوطني في الدولة العراقية الحديثة، والتي بدأها البريطانيون في أوائل القرن العشرين، تضمّنت مشكلات خطيرة ترسّخت في الدولة العراقية الحديثة وأسهمت بشكل مباشر في اضطرابها. وهذه المشكلات تقدّم السياق التاريخي لتطوّر الفدرالية العراقية. وبسبب هذا الإرث التاريخي أصبح من المستحيل للعراق أن يستمرّ كدولة موحّدة إلّا بتبنّي الفدرالية، وذلك لا باعتبارها ثاني أفضل الحلول، كما حاجج الكثيرون، بل باعتبارها الحلّ الممكن الوحيد لاستمرار العراق كدولة موحّدة مع العمل في الوقت نفسه على التكيّف مع تنوّعها المعقّد. فالتاريخ يفعل فعله في العراق، كحاله في كلّ دول الشرق الأوسط، ولا يمكننا أن نفسّر الوضع الحالي بدون الرجوع إلى ما حدث خلال الأعوام التسعين المنصرمة.

وإنّ استراتيجية بناء الدولة تُعتبَر الإرث التاريخي الرئيسي الذي يتّصل بتشكيل الفدرالية مباشرةً. ولقد ورد في الفصل الأوّل أنّ هذه الاستراتيجية تميّزت بميل مركزي شديد لم يتكيّف مع الطبيعة المتنوّعة لمكوّنات العراق في ما يخصّ الدين والإثنية واللغة. واعتمدت هذه المقاربة المركزية على وضع السلطة في يد السنّة الذين يمثّلون (20 %) من سكّان العراق، لاعتقاد البريطانيين بأنّ السنّة كانوا أقرب إلى التوجّه العلماني الليبرالي بالمقارنة مع الشيعة الذين كانوا يُعتبَرون أكثر إسلاموية وأنّ لهم علاقة خاصّة بإيران. ويضاف إلى ذلك أنّ الكرد أُجبِروا على أن يكونوا جزءًا من الدولة العراقية الحديثة، وأُنكِر حقُّهم بما وُعِدوا به من

استقلال. وعليه، لم تقم عملية بناء الدولة على أساس المشاركة الوطنية لبناء منظومة حكم وطنية تتمتّع بالشرعية.

وكانت النتيجة أنّ المساومة الإمبريالية الأصلية لبناء الدولة، بين البريطانيين والفرنسيين وبعض العرب، أصبحت وصفة للنزاع السياسي والاضطراب. ولقد أشارت مارگريت ماكميلان إلى هذه الحقيقة عندما قدّمت شرحًا مفاده أنّ الجمع بين الولايات العثمانية الثلاث بغرض تكوين أمّة ودولة كان شبيهًا بالجمع بين المسلمين البوسنيين والكرواتيين والصرب لتكوين بلد واحد (Macmillan 2003, p. 408). إذ سعى السنّة لوضع كلّ مكوّنات العراق تحت حكمهم دون اتّباع أيّة إجراءات ديمقراطية، أمّا الشيعة فرفضوا من جانبهم العملية السياسية التي أطلقها البريطانيون بأكملها، وأمّا الكرد فقاتلوا من أجل حقّ تقرير المصير، فلم يكن هنالك إجماع وطني على العملية السياسية الجديدة وأسسها. وسنرى في القسم القادم من هذا الفصل كيف أنّ مشكلة القيادة فاقمت هذا النزاع السياسي الذي ميّز العملية السياسية على امتداد التاريخ العراقي الحديث؛ والذي تفاقم أيضًا بسبب الصراعات الأيديولوجية التي أدّت إلى إضعاف عملية بناء منظومة سياسية تتمتّع بالاستقرار والشرعية. ولقد اندلعت الصراعات الأيديولوجية في الأصل بين الحركة الوطنية العراقية والحركة القومية العربية، وكان كلاهما يمثّلان توجهًا علمانيًا، وبعد إسقاط الملكية في العام (1958) شملت الصراعات الإسلامويين والشيوعيين والحركة الانفصالية القومية الكردية، ممّا أدّى إلى تشكيل سياسات وقيادات متنافسة؛ وكان أنصار كلّ توجّه أيديولوجي يهدفون إلى التأثير على فئة بعينها من الشعب العراقي من أجل السيطرة على السلطة. وجاء حكم البعث في العام (1963) ليوقف الصراع الأيديولوجي في العملية السياسية لصالح الحركة القومية العربية، لكنّ الصراع لم ينتهِ، بل أدّى هذا الأمر إلى تمييز أحزاب المعارضة، ممّا تسبّب بتشتّت إضافي في المجتمع العراقي؛ وبالمحصّلة: فإنّ السياسات التعاونية أو التعدّدية لم يكن لها وجود في العراق.

ولا شكّ في أنّ تأثير هذا الإرث التاريخي لا يمكنه أن يعلو على تأثير العوامل العملية التي أسهمت بتشكيل الفدرالية العراقية الحالية، لكنّه لا يمكن لأحد أن ينكر تفاقم المشكلات التي تنطوي عليها بنية الدولة بسبب ما تلا ذلك من عمل المنظومة السياسية على خلق دولة معقّدة ومضطربة. فلقد مهّد السياق التاريخي الطريق إلى تبنّي الفدرالية، وهو من ميزات النماذج الفدرالية الجديدة، كما سنرى في موضع قادم من هذا الفصل.

7. 2. القيادة السياسية

يبرز هذا الكتاب أهمّية دور القيادة السياسية في عمل الفدرلة واستمرارها. وفي الواقع، يعاني العراق من مشكلة القيادة السياسية، وهي مشكلة لم تلاقِ ما يكفي من الاهتمام في النقاش والتحليل الأكاديمي على الرغم من أنّها كانت ماثلة للعيان طوال التاريخ السياسي للعراق. فعلى الصعيد التاريخي، لم تتمتّع أيّة قيادة سياسية عراقية مؤثّرة، أو أيّ نوع آخر من القيادة، بالقدرة على تأسيس قيادة وطنية حقيقية تستطيع ممارسة نفوذها على كلّ مكوّنات العراق لتحسين عملية بناء هوية وطنية عراقية. فأصبح المجتمع العراقي المتنوّع أكثر تشتّتًا، وحتّى أكثر تعقيدًا، بسبب سلوك القيادات المختلفة التي ظهرت في العراق، ويعود السبب إلى أنّ الكثير منها ركّز على مصالحه الفردية القائمة على العوامل الإثنية والدينية والأيديولوجية. وكان معظم هذه القيادات يفتقر إلى رؤية لعراق حديث، وغيّر معنى الدولة، ولم يتمكّن سوى الحاكمون العسكريون المستبدّون من توفير القيادة السياسية القوية اللازمة لتوحيد الأمّة وتدعيم أسس الدولة. وكانت هذه المشكلة واضحة أيضًا ضمن أحزاب المعارضة خلال حكم البعث، وتميّزت الحال هنا بالتشتّت والتخاصم، كما ورد شرحه في الفصل الخامس.

وما تزال مشكلة القيادة مستمرّة إلى يومنا هذا؛ وعلى الرغم من أنّ (بعض) الأطراف الفاعلة المؤثّرة في القيادة السياسية قامت فعلًا بتسويات خلال تشكيل الفدرالية، إلّا إنّها أصبحت بعد ذلك مسؤولة عن تعقيد وإبطاء عمل الفدرالية لغياب الثقافة الديمقراطية الفدرالية والافتقار إلى الثقة المتبادلة. ولقد ورد في الفصلين الخامس والسادس من هذا الكتاب شرح للصلة المباشرة بين تعاون الخصوم والاضطراب السياسي للعراق. ولا يمكن الاستغناء عن الدور الإيجابي للقيادة السياسية العراقية في تحقيق الاستقرار السياسي، والذي يمثّل بدوره شرطًا لنجاح التجربة الفدرالية العراقية. ويشدّد لاري دايموند أيضًا على أهمّية دور القادة السياسيين العراقيين في بناء العراق الديمقراطي (Diamond 2005, p. 335). ولا يمكننا أن نتخيّل تحقيق ذلك النجاح بدون تعاون مؤثّر بين النخب السياسية لتفادي الجمود ولتعزيز الثقة. ويرى وِيَر بأنّ الدور المؤثّر للنخب السياسية يعدّ شرطًا للنجاح، وحاجج خلال بحثه في العوامل التي تولّد الرغبة بتشكيل الاتّحاد الفدرالي بأنّ القيادة السياسية عامل حاسم في خلق رغبة نشطة بالاتّحاد (Wheare 1963, p. 40).

بل إنّ مشكلة القيادة تصبح ملموسةً أكثر عندما نطّلع على الظروف الصعبة، سياسيًا ومجتمعيًا واقتصاديًا، التي عانى منها العراق خلال الأعوام الثلاثة والثلاثين الفائتة بسبب الحكم الاستبدادي. إذ كان لهذه الظروف تأثير على مستوى القيادة باعتبارها ظاهرة اجتماعية، وأثّرت على فعّالية القادة في قيادة المجتمع العراقي وتوجيهه. وفي الحقيقة، إنّ المطالب المتنامية حاليًا بإنشاء أقاليم فدرالية والمزيد من تفويض السلطات للمحافظات غير المنتظمة بإقليم هي أيضًا من الأمور التي ترافق هذه المشكلة. ولقد أشرنا في الفصل السابق إلى غياب الثقة بين السياسيين العراقيين، وتنافسهم على السلطة، وغياب الأجندة الوطنية، ومصالحهم الفردية، والبنية المؤسّساتية الجديدة التي تعمل ضمنها القيادات السياسية العراقية، باعتبارها الأسباب التي تقف خلف هذه المطالب المتنامية، والتي تهدف إلى ضمان حصّتها من السلطة؛ لكنّ هذه المطالب هي، في جوهرها، مؤشّرات لتدنّي مستوى القيادة السياسية؛ فالنخب السياسية الحالية تفتقر للكاريزما والقدرة على تحشيد العراقيين وتحقيق الانسجام في ما بينهم، إذ فشلت كلّ القيادات الحالية في تعزيز منظور وطني والتوسّط في التوتّر الإثني والطائفي، وهو عامل حاسم في تحسين عمليات بناء الدولة والاندماج الوطني، على الرغم من التحدّيات الكبيرة التي يواجهها العراق والمنطقة. وينعكس هذا الأمر من خلال الأداء الحكومي الضعيف والعملية المؤسّساتية البطيئة، والذي يؤثّر بدوره سلبيًا على مواقف العراقيين من القادة السياسيين الحاليين والعملية السياسية الراهنة. وعليه، فإنّ المطالب بإنشاء أقاليم فدرالية من شأنه أن يضمن إنشاء نطاقات ضيّقة للسيطرة ومجموعات صغيرة من السكّان يمكن حكمها بسهولة بواسطة أجندات طائفية أو إثنية ضيّقة.

وبغياب الدور الوطني المؤثّر للقيادات العراقية يبدو أنّ الإحباط يلفّ احتمالات نجاح التجربة الفدرالية واستمرارها؛ وبعبارة أخرى: إنّ القيادة المؤثّرة هي الشرط الرئيسي لفدرالية ناجحة تستديم نفسها بنفسها.

7. 3. الفدرالية العراقية: الأهمّية الإقليمية والدولية

إنّ أهمّية التجربة الديمقراطية الفدرالية العراقية على المستوى الإقليمي (دول الشرق الأوسط) لا تكمن في أنّها تجربة غير مسبوقة في دول المنطقة وحسب، وإنّما تكمن أيضًا في ما لها من تأثير ممكن على هذه الدول سياسيًا وديمقراطيًا ومجتمعيًا؛ فالفدرالية فلسفة سياسية جديدة للحكم دخلت إلى الشرق الأوسط، لأنّ دولة الإمارات العربية المتّحدة

دولة كونفدرالية، لا فدرالية، ولأنّ هذه المنطقة تميّزت في العادة بشدّة الطابع المركزي ومنظوماتها السياسية الاستبدادية وضعف تجربتها مع الديمقراطية الليبرالية. ولا يمكن القول بأنّ التجربة الفدرالية العراقية ستكون سببًا لانتشار الفدرالية في المنطقة، ولكنّنا إذا أخذنا بالحسبان أنّ دول المنطقة تتّصف بتغاير الانتماءات الذي كان سببًا في ظهور الفدرالية في العراق، فإنّ التجربة الفدرالية العراقية يمكنها أن تقدّم مثالًا إيجابيًا للمنطقة في الاعتراف بالاختلافات الثقافية والإثنية والدينية والتكيّف معها والمحافظة في الوقت نفسه على وحدة أراضي الدولة. وقد بدأت هذه الإمكانية بالتبلور حاليًا في المفاوضات الجارية في اليمن ضمن ما يتعلّق باتّفاقية تتبنّى حلًّا فدراليًا، على الرغم من وجود بعض الخلافات حول عدد الأقاليم المكوّنة للاتّحاد الفدرالي (Al-Hayat 2013)؛ وذلك بالإضافة لأدلّة تشير إلى مفاوضات فدرالية في ليبيا والصومال والسودان، على أن لا ننسى التجربة الديمقراطية التوافقية في لبنان.

ولا شكّ في أنّ المضامين السياسية التي تحملها التجربة الفدرالية العراقية لدول الجوار والمنطقة تعود إلى ضغوط متنامية لتقديم الإصلاحات الديمقراطية كوسيلة للتعامل مع ما تعانيه تلك الدول من اضطراب مجتمعي وسياسي نتج عن الاختلافات الثقافية والإثنية والدينية التي تستوطن المنظومات السياسية المركزية الاستبدادية. وإنّ ما في الترتيبات الفدرالية من تنوّع ومرونة (استقلالية الأقاليم، وحقّ النقض للأقلّيات، وتشارك السلطة، ومنظومة التمثيل النسبي، وهي جميعها من جوانب الديمقراطية التوافقية) يُراد بها توفير انخراط مؤثّر في بناء المؤسّسات المجتمعية الليبرالية الديمقراطية؛ فالفدرلة والدمقرطة تعنيان المزيد من الشرعية للمنظومة الحاكمة ولعملية بناء الدولة، وهو ما من شأنه تحسين الاستقرار السياسي والمجتمعي. وإنّ ثورات الربيع العربي الحالية، على الرغم من تراجعها عن الحركات الليبرالية، لا يمكن تفسيرها بمعزل عن التطوّرات الجديدة في العراق. وعليه، فمن المحتمل أن يكون للفدرالية مستقبل في المنطقة، لأنّ ثورات الربيع العربي، وعلى الرغم من بعض انتكاساتها، تعكس رغبة حقيقية بالتعامل مع المشكلات الناشئة من الاختلافات الثقافية والإثنية والدينية بطريقة ديمقراطية ليبرالية.

وعلى الرغم من التأثير الإيجابي للتجربة الفدرالية العراقية في توليد التغيّرات الديمقراطية، فقد يكون لها أيضًا تأثير سلبي ناتج عن المستويات المرتفعة للعنف والاضطراب السياسي في العراق. وثمّة فرضيتان ممكنتان هاهنا، وأولاهما أنّ دول المنطقة قد تتجنّب الترتيبات

الفدرالية اعتقادًا منها بأنّها قد تزيد الاضطراب الداخلي وقد ينتج عنها المزيد من الانقسامات ضمن هذه الدول؛ فباستثناء لبنان، تنكر دول المنطقة، كتركيا وسوريا وإيران والسعودية والبحرين وبعض دول الخليج الأخرى، الحقوق الثقافية والدينية للأقلّيتين الكردية والشيعية، وهاتان الأقلّيتان تُعدّان من الأسباب الرئيسية للاضطراب والعنف في هذه الدول. وقد تتبنّى هذه الدول أيّ حلّ ديمقراطي آخر غير نموذج الديمقراطية الفدرالية، تجنّبًا لما أصيب به العراق من تعقيدات ولحماية وحدة أراضيها. أمّا الفرضية الثانية فهي أنّ المنظومات الحاكمة لدول المنطقة قد تشدّد على اللجوء إلى الاستبداد، والمزيد من المركزية، والتمييز، والإدماج ضدّ أقلّياتها للمحافظة على الأنظمة السياسية القائمة وإدامة اندماج أراضي البلاد عبر السيطرة على رغبات الأقلّيات بالحكم الذاتي أو الاستقلال. وقد تردّ الأقلّيات على ذلك بالمطالبة بالمزيد من الاعتراف بحقوقها، ممّا يعني المزيد من الاضطراب. لكنّ التأثير السلبي قد لا يستمرّ على المدى البعيد، إذ يحاجج بوليون وروزويل ومالون بأنّ المستوى المرتفع للعنف والاضطراب السياسي الذي نشأ نتيجةً للدمقرطة يمكنه أن يكون نموذجًا للمنطقة على المدى القريب (Bouillon et al. 2007, p. 312)؛ أمّا على المدى البعيد فإنّ البنى والثقافة الديمقراطية ما إن تتطوّر وتنضج حتّى يصبح الاستقرار من النتائج المرجَّحة.

وبالإضافة لهذه التأثيرات الإيجابية والسلبية للتجربة الفدرالية العراقية على دول المنطقة، فإنّ العملية التي تشكّلت بها والأسس الديمقراطية التي قامت عليها يمكن أن يكون لهما أيضًا تأثيرات عظيمة على دول المنطقة إذا كانت تسعى لتبنّي أمثال هذه التجربة السياسية. فقد تسعى دول المنطقة لتسوية سياسية شاملة، أو تصرّ عليها، تضمّ الأحزاب السياسية لتشكيل فدرالياتها تجنّبًا للتعقيدات المصاحبة للإجماع السياسي الجزئي الملاحَظ في نشأة الفدرالية العراقية. وقد تتّبع دول المنطقة، أيضًا، الدستور الفدرالي العراقي في اعتماده على العنصر الإقليمي كأساس للفدرالية من أجل تقليص الأخطار التي تنشأ من التشديد على الإثنية والطائفية أثناء عملية الفدرلة. ويُضاف إلى ذلك أنّ هذه الدول قد تختار الحدّ من دور المجتمع الدولي في تشكيل فدرالياتها. وبعبارة أخرى: إنّ الفدراليات المستقبلية في المنطقة قد تتشكّل نتيجة لمقاربتي «التجمُّع بالتقارب» أو «التجمّع بالتماسُك» عوضًا عن مقاربة «التجمّع بالإجبار أو بالفرض» (Stepan 2005, pp. 257–258, Bermeo 2002, p. 108)، وذلك بسبب التعقيدات والأخطاء الخطيرة التي رافقت الدور الأمريكي في العراق، ممّا أسهم في الفوضى والعنف الإثني والطائفي.

وعلى نحو مشابه، فإنّ تجربة المجتمع الدولي، متمثّلةً بالدور الأمريكي في العراق، تحدّ من فرص أيّ انخراط دولي مستقبلي في فرض تغيير الأنظمة؛ لأنّ حرب العراق تمخّضت عن نتائج (أي: العنف الداخلي والتكاليف المالية المرتفعة) تؤثّر على أيّ دور مباشر في فرض التغيير الديمقراطي. ويتّضح هذا الأمر في الدور المحدود للمجتمع الدولي في ثورات الربيع العربي وتردّده الحقيقي في تكرار أيّ انخراط عسكري مباشر في هذه البلدان، كما حصل في النزاع السوري. ويُضاف إلى ذلك أنّ إدراك الأمريكيين لأهمّية دعم دول الجوار في تسهيل التحوّل الديمقراطي الفدرالي في العراقي قد يلقي بتأثيره على أيّ انخراط دولي محتمل عبر المزيد من التشديد على تحصيل الدعم الإقليمي، لا الدولي. وفي الحقيقة، فإنّ دروس التجربة العراقية، واستنتاجات مجموعة دراسة العراق التي ترأّسها جيمس بيكر ولي هاملتون، تشدّد على أنّ دعم دول الجوار والمنطقة شرط مسبق لا غنى عنه في تسهيل التحوّل الديمقراطي. وعليه، فإنّ الدعم الإقليمي شرط حاسم لنجاح الفدرالية العراقية، وهو كذلك شرط جديد غير مسبوق في النظرية الفدرالية الكلاسيكية.

7. 4. الفدرالية العراقية وأهمّيتها النظرية

تكشف التجربة الفدرالية العراقية قصور النظرية الفدرالية الكلاسيكية في تفسير أسباب تشكّل الفدرالية العراقية. وهذا الكتاب يحدّث شروط النظرية الفدرالية الكلاسيكية لتشكّل الفدراليات كي يقدّم تفسيرًا أدقّ لمنشأ النماذج الفدرالية الجديدة. فالعاملان الفدراليان الجديدان للتجربة العراقية (الدور الخارجي للولايات المتّحدة الأمريكية، والحاجة إلى ديمقراطية ليبرالية إجرائية، وقد ورد شرحهما في الفصل الثالث) يثبتان الحاجة الماسّة لمثل ذلك التحديث؛ لكنّ الظروف والغايات الفريدة التي تقف خلف تشكّل كلّ فدرالية توحي بأنّه لا يمكن صياغة نظرية فدرالية وحيدة وشاملة.

ويتصاحب التأثير النظري (العامّ) للتجربة الفدرالية العراقية مع تأثير نظري (خاصّ). ولقد استند عنوان الكتاب الذي بين يديك إلى عنوان الكتاب المرموق الذي ألّفه رايكَر (الفدرالية: منشؤها، وأداؤها، وأهمّيتها [1964])، وكانت الغاية في المماثلة بين العنوانين هي اكتشاف منشأ وأداء وأهمّية الفدرالية العراقية. ولقد سعيت في الفصل الثاني إلى إبراز الأفكار الرئيسية لكتاب رايكَر في ما يتعلّق بمنشأ الفدراليات وعملها، ومن الجدير بالذكر أنّ هذه الدراسة تكشف نقاط القوّة والضعف كليهما في ما احتوته نظرية رايكَر في هذا

الخصوص؛ فهي، من جهة، تثبت أنّ مفهوم المساومة الفدرالية عند رايكَر، والذي يقوم على مقاربة (الخيار العقلاني) السياسية في تفسير تشكّل الفدراليات، ما يزال قابلًا للتطبيق لأنّه يبقى على صلة بتفسير كيفية تشكّل الفدراليات حتّى عند تغيّر الدوافع والأطراف الفاعلة.

ومن جهة أخرى، فإنّ نقطة الضعف الأولى التي تعاني منها النظرية الفدرالية عند رايكَر تكمن في أساس فكرة المساومة الفدرالية ومفترضاتها، والتي تفتقر لما يسوّغها. إذ يرى رايكَر بأنّ الاعتبارات العسكرية، بالإضافة لرغبة الدولة في توسيع رقعتها لأسباب اقتصادية، حاضرة (دومًا) في المساومة الفدرالية، وأنّ كلًّا منهما يُعتبَر شرطًا ضروريًا لإنشاء الفدرالية (Riker 1964, p. 13). وتبيّن هذه الدراسة أنّ هذين الشرطين لم ينتجا المساومة الفدرالية العراقية، والتي قامت على شروط مختلفة؛ فهنالك طرفان في المساومة الفدرالية، الأمريكيين والشيعة، كانا مدفوعين بدوافع مختلفة عمّا ذكره رايكَر، وهي: الدمقرطة، والمحافظة على وحدة أراضي العراق، والخشية من ظهور دكتاتورية سنّية أخرى والرغبة بالحيلولة دون ذلك. أمّا الكرد فأُجبِروا على القبول بالخيار الفدرالي بسبب الرفض الأمريكي والإقليمي لتشكيل دولة كردية مستقلّة، فكانت الفدرالية هي الخيار الثاني في قائمة تفضيلات الكرد. وبهذا يمكن القول بأنّ شرطي رايكَر لم يكونا حاضرين في المساومة الفدرالية العراقية، والتي لم تستند، وحسب، للتطوّرات والتحدّيات الجديدة في المنظومة الدولية وصعود الولايات المتّحدة الأمريكية باعتبارها القوّة الدولية الرئيسية، بل استندت أيضًا للظروف الخاصّة التي ميّزت العراق. وبالنتيجة، فإنّ الفدرالية (لم) تأتِ إلى العراق بسبب تهديدات عسكرية أو رغبة في التوسّع. ويُضاف إلى ما سبق أنّ فكرة رايكَر القائلة بأنّ المساومة الفدرالية تأتي من إرادة سياسية (طوعية) لا تنطبق على العراق أيضًا؛ فالفدرالية جاءت للعراق مصاحبةً للدور الأمريكي وانطلقت من الرغبة بالتكيّف مع التنوّع الديني والإثني في العراق والمحافظة على وحدة أراضيه، وهذا يعني أنّ المساومة الفدرالية في العراق لم تستند مطلقًا إلى الاعتقاد بقيمٍ أو روحٍ فدراليةٍ تمثّلت بالمبادئ الرئيسية اللازمة لعمل المساومة، كالثقة المتبادلة والاعتراف والتسامح والموافقة والاحترام (Burgess 2012, p. 120)، بل كان السبب هو أنّ المساومة الفدرالية كانت الحلّ الممكن (الوحيد) الذي يمكنه أن يلبّي معظم مطالب (كلّ) الأطراف المشاركة في المساومة الفدرالية.

وفي ما أوردناه تفسيرٌ لما تتّصف به الفدرالية العراقية من تعقيد وبطء، وفقًا للشرح الذي تضمّنه الفصلان الخامس والسادس. وتلك الحقائق تثبت وجود نقطة ضعف أخرى

حدّدها مايكل بيرجِس في النظرية الفدرالية عند رايكَر. إذ يرى بيرجِس بأنّ هنالك تناقضًا بين المقاربة العقلانية عند رايكَر وبين نظرية المساومة عنده (Burgess 2012, pp. 113–114)، لأنّ رايكَر حاجج في بداية كتابه بأنّ المساومة الفدرالية تنطلق بشكل رئيسي من فكرة مفادها أنّ الحكّام يوفّرون تشكيل الدولة الفدرالية ويقبلون به، ممّا يعني عقلانيًا بأنّه ينبغي أن ينتفعوا منها جميعًا (Riker 1964, p. 12)؛ إلّا إنّه يستنتج في موضع تالٍ من كتابه بأنّ الأقلّية هي المستفيد الوحيد من الفدرالية (Riker 1964, pp. 152–154). ويرى بيرجِس بأنّ هذا التناقض يعود إلى أن رايكَر يركّز في تحليله على حسابات التكلفة والمنفعة لم يأخذ بالحسبان السياق الفدرالي الأكبر الذي قد تظهر فيه الشروط (Burgess 2012, p. 114). ومن المهمّ أن نشير إلى أنّه على الرغم من أنّ فكرة المساومة الفدرالية فكرة واقعية تفيدنا في تفسير نشوء الفدرالية (الإجابة عن السؤال: لماذا تنشأ الفدراليات؟)، فهنالك حاجة لمراجعة الركيزتين الرئيسيتين اللتين تقوم عليهما، وهما: الاتّحاد (الطوعي)، والشرطين (الوحيدين) المتمثّلين بالاعتبارات العسكرية وتوسيع رقعة الدولة. فلا بدّ لدارسي الفدرالية أن يحرّروا هذه الفكرة من هذين القيدين لجعلها ذات طابع عملي أشدّ على نحو يلائم الظروف الفريدة في كلّ حالة وتطوّر المنظومة الدولية. ويضاف إلى ما سبق أنّ تحديث مفهوم المساومة الفدرالية من شأنه التشديد على حسنات الفدرالية وإبراز الجانب الديمقراطي الليبرالي فيها.

7. 5. أهمّية فهم الفدرالية

يركّز الجانب المهمّ الآخر من دراسة الحالة هذه على الكيفية التي يجب علينا أن نفكّر وفقًا لها عند فهم الفدرالية. وقد بحثتُ في الفصل الخامس العملية الدستورية العراقية ومراحلها الرئيسية الثلاث، والتي تشير إلى ثلاثة جوانب رئيسية من الفدرالية العراقية لم يجر الاتّفاق عليها بعدُ بسبب اختلافات مهمّة بين كبار السياسيين، ونتج عن ذلك بقاء البنية الدستورية غير مكتملة وفي تطوّر مستمرّ. ويبيّن الجدول (5.ب) في هذه الدراسة كيف أنّ عددًا من بنود الدستور قد نمت خلال المراحل الثلاث وما زالت تنمو، وهذه الحقيقة توحي بأنّ الفدرالية العراقية تتبع مسار نظرية كارل فريدريك التي ترى بأنّ الفدرالية سيرورة، أي: نمط متطوّر من العلاقات المتغيّرة وليست نمطًا ساكنًا أو بنية مؤسّساتية ثابتة تنظّمها قوانين صارمة لا تقبل التبديل (Friedrich 1968, p. 173). وإذا استعرضنا النظريات التقليدية في تشكّل الدولة الفدرالية، فإنّ نظرية فريدريك تلك هي الأقرب إلى الحالة العراقية.

وعليه، فإنّ فهم الفدرالية في العراق يستوجب عدم الاقتصار على اعتبارها بنية ساكنة أو ترتيبًا مؤسّساتيًا ثابتًا يُستعاض به عن المنظومة السياسية السابقة؛ بل هي، في الحقيقة، عملية مستمرّة تجري عبر إصلاحات دستورية متزايدة مصمّمة على نحو تدريجي لبناء الدولة الفدرالية وإدخال الثقافة الديمقراطية الفدرالية من أجل تطوير وتنظيم المجتمع العراقي التعدّدي والسيطرة على حالة التخاصم السياسي الكثيف بين المكوّنات والفئات الرئيسية في العراق من أجل الحصول على السلطة. وسنرى في القسم التالي كيف أنّ الفدرلة في العراق، وفي غيره من النماذج الفدرالية الجديدة، تترابط مع عمليتين أخريين هما بناء الدولة والدمقرطة كليهما، بالإضافة إلى أنّها فتحت الباب أمام الدستورانية. ويرى فريدريك أنّ «الفدرالية الحقيقية» تقوم على الدستورانية، وهذا التوجّه يتكوّن من أمرين في الوقت نفسه: ثقافة للقيم السياسية، ومنظومة للقيود التنظيمية المؤثّرة على عمل الحكومة، وهو أيضًا العملية التي تّصاغ بها الدساتير (Friedrich 1962, pp. 516–517). لكنّ مقاربة فريدريك تستمدّ جذورها من ثقافة التنوير الغربية المسيحية، وهي ثقافة لا تمتّ للعراق بصلة، ممّا يجعل حجج فريدريك غير ملائمة للمقدّمات المنطقية الرئيسية في الحالة العراقية، لأنّ الفدرالية لم تؤسَّس في العراق على تاريخ طويل للدستورانية، كما سبق شرحه في الفصل الخامس من هذا الكتاب. ومع ذلك، فإنّ مفاوضات كتابة دستور (2005)، ومفاوضات تطبيق هذا الدستور وتعديله، لا بدّ من فهمها على أنّها تساهم في عملية أكبر بكثير لترسيخ الدستورانية في العراق. ويمكن القول بعبارة موجزة: إنّ الفدرلة شديدة البطء في توليد ثقافة دستورية في العراق.

وعلى الرغم ممّا سبق، فبينما يمكن استخدام نظرية فريدريك حول الفدرالية باعتبارها سيرورة (عملية) نشطة ضرورية تتطوّر في العراق ببطء شديد، كما هو الحال في نظرية المساومة الفدرالية عند رايكَر، فإنّ شروط فريدريك المتعلّقة بكيفية انطلاق العملية الفدرالية وأسباب انطلاقها لا تنطبق على الحالة العراقية. إذ تقضي مقاربة فريدريك بأنّ الحرّية والأمن والمنفعة الاقتصادية هي الأسباب الرئيسية لتبنّي الفدرالية، وهي أسباب مشتقّة، في قسم كبير منها، من بحثه في ما حدث بعد الحرب العالمية الثانية من اندماجات في أوروبا، وشكّلت جزءًا من النظرية الفدرالية الكلاسيكية في الدول الغربية. ويُضاف إلى ذلك أنّ فريدريك حاجج، في ما يتعلّق بشروط النجاح، بأنّ النظام الفدرالي لا يمكنه الاستمرار من دون روح فدرالية، أي: الإصرار على تبنّي الوحدة والتنوّع كليهما (Friedrich 1968, p. 175). لكنّ

شروط النظرية الكلاسيكية، وكما ورد في الفصلين الثاني والسادس من هذا الكتاب، لا تكفي لتفسير منشأ الفدرالية العراقية وتشكّلها، فهي فدرالية تؤدّي عملها في غياب هذه الشروط.

7. 6. الفدرالية العراقية وأهمّيتها المقارنة

يقدّم هذا الكتاب بحثًا مفصّلًا يتناول أحد النماذج الفدرالية الجديدة التي ظهرت بعد العام (1991)، وهو آخرها في الظهور، ومن الأفضل أن يتمّ في الوقت نفسه فهم الأسباب التي استوجبت إدخال الفدرالية إلى العراق والكيفية التي تمّ بها هذا الأمر. ومن الجدير بالذكر أنّ هذه الدراسة يمكن استخدامها أيضًا في أيّة مقاربة مقارنة تهدف لتفسير ما حدث مؤخّرًا من إحياء للفدرالية وظهور الجيل الجديد من الفدراليات، بالإضافة للاعتبارات الجديدة للفدرالية. وهذا لا يعني أنّ الهدف من هذا الكتاب هو التوصّل إلى تعميمات بين النماذج الفدرالية الجديدة، وذلك للصعوبات الناشئة من الظروف الفريدة الخاصّة بكل حالة من حالات الفدرالية. ومع ذلك، فالمناقشة المقارنة للفدرالية العراقية من شأنها أن تفيد في إدراك نقاط الشبه والاختلاف بين النماذج الفدرالية الجديدة، وملاحظة مرونة الفدرالية، ومعرفة كيفية التفكير بالفدرالية وفهمها في الوقت الحاضر. ولهذه الغاية يجب البحث في الفدرالية العراقية وفدرالية البوسنة والهرسك من منظور مقارن لإبراز العوامل التي يمكن تطبيقها على النماذج الفدرالية المستقبلية. وسأضع في ما يلي الخطوط العامّة المختصرة لأهمّية المقارنة بين النموذجين السابقين.

تميّز نشوء وتشكّل الفدراليتين العراقية والبوسنية بانخراط الأطراف الفاعلة الدولية فيهما؛ وعلى الرغم من تفاوت مستوى هذا الانخراط في الحالتين فإنّ الدور الأمريكي كان محوريًا في الحالتين كلتيهما. فخلال عملية تشكيل الفدرالية البوسنية كان دور القوى المحلّية، وحتّى دور الحلفاء الأوروبيين، محدودًا في التصميم الدستوري والمؤسّساتي للدولة البوسنية؛ إذ كتب الأمريكيون اتّفاق دَيتون للسلام، والذي ضمّ الدستور البوسني في ملحقه الرابع، وفُرِض على الأطراف المتحاربة سابقًا (الصرب، والكروات، والبوسنيين)، والذين شعروا جميعًا بأنّهم مكرهون على القبول به. وبخلاف ما حدث في العراق، لم تُبدِ الدول الأوروبية ومنظّمة الأمم المتّحدة أي اعتراض جدّي ضدّ الجهود الأمريكية لإنهاء النزاع البوسني. وتؤكّد سياسة الفرض المتّبعة في تشكيل النموذج الفدرالي البوسني على تجاهل أحد العناصر الرئيسية في (الإمكانية) الداخلية لعمل المنظومة الفدرالية، فهذه الإمكانية ترتبط بصلة وثيقة مع (الرغبة)

بتشكيل الفدرالية، وذلك وفقًا للنظرية الفدرالية الكلاسيكية لدى وِيَر (Wheare 1963, pp. 35–36). لكنّ هذا الأمر لا يعني بالضرورة أنّ النموذج الفدرالي البوسني محكوم عليه بالفشل لعدم وجود رغبة كبيرة بالفدرالية عند المكوّنات البوسنية المختلفة دون النظر إلى العوامل الأخرى؛ إذ تشكّلت الفدرالية في العام (1995) نتيجةً لظروف فريدة لمرحلة ما بعد الصراع، وقد تطوّرت بعد عشرين عامًا إلى منظومة سياسية فدرالية فاعلة، على الرغم من أنّها ما تزال تحت رعاية المجتمع الدولي.

ويجدر الانتباه هنا إلى أنّنا أمام نوع جديد من النماذج الفدرالية من ناحية عملية بناء الدولة، وهذا النوع يخالف الفهم التقليدي لتشكّل الدول الفدرالية؛ لكنّ العوامل السابقة التي تحدّدها كتابات المناهج السائدة لإنشاء هذه الدول الجديدة لا تنطبق هاهنا، فهي لا تفسّر نشأتها وتشكّلها في جوانب كثيرة. وبالنتيجة، فإنّ حالتي العراق والبوسنة توحيان بالحاجة إلى تعديل النظرية الفدرالية على نحو تتكيّف فيه مع النماذج الفدرالية الجديدة. ويمكن القول من الناحية التجريبية بأنّ هذا الكتاب قد بيّن ذلك في الحالة العراقية، إذ أبدى الكرد وبعض الجماعات السياسية الشيعية دعمهم لفكرة الفدرالية، وهذا يعني أنّه كان هنالك حينها إجماع محدود على الأقلّ، وإن كان إجماعًا هشًّا، على الشكل المحتمل للعراق الجديد وتوجّهه السياسي، ولهذا لم يكن الأمريكيون بحاجة إلى فرض الفدرالية على الكرد وبعض الجماعات السياسية الشيعية، لكنّهم مارسوا الضغوط فعلًا على هاتين الفئتين في القضايا الأخرى المتعلّقة بالفدرالية، كما حدث حين ضغطوا على الشيعة في قضية الإسلام، وعلى الكرد في قضية كركوك؛ ولم يتوجّب على الأمريكيين أن «يفرضوا» الفدرالية إلّا على السنّة، لأنّهم كانوا يعادون الفدرالية ويسعون إلى عرقلة العملية السياسية الجديدة؛ وكان هنالك أيضًا ضغط ضيق الوقت، والذي جعل الفرض الانتقائي للفدرالية الخيار الوحيد لتسريع العملية السياسية. وبعبارة أخرى: لم يفرض الأمريكيون على العراقيين كلّ شيء، لكنّهم ضغطوا عليهم لإتمام المهمّة ضمن المدّة المحدّدة.

وإنّ الأسباب التي دعت الأمريكيين لاتّباع مقاربة فرض الفدرالية في البوسنة والهرسك تختلف عن الأسباب التي دعتهم لاتّباع مقاربة (مسك الأرض والإجبار) في العراق؛ ففي البوسنة كانت الدولة في خضمّ حرب أهلية متوحّشة، وتدخّل الأمريكيون والأوروبيون لأسباب إنسانية. وكان همّ المجتمع الدولي منصبًّا على إيقاف النزاع والمحافظة على وحدة أراضي الدولة في مرحلة ما بعد الصراع ضمن حدود الوحدات التكوينية لجمهورية يوغسلافيا السابقة لما قبل

العام (1992). وقدّم الصرب باتّباعهم لسياسة التصفية الإثنية المسوّغ الرئيسي لإضفاء الشرعية على التدخّل الأمريكي ودوره في فرض خططه على الفصائل المتحاربة، وذلك بموافقة باقي أعضاء المجتمع الدولي. وعلى الرغم من أنّ الأمريكيين ارتأوا السيطرة على تطبيق كلّ من الخطط العسكرية والمدنية في البوسنة خلال مرحلة ما بعد الحرب، فإنّ الحكومات الأوروبية أصرّت على أن تتولّى الإشراف على الجانب المدني لعملية السلام من خلال (ممثّل سامٍ)، وقبل الأمريكيون بذلك. وبالنظر إلى الظروف التي مرّت بها البوسنة نجدها تختلف بشدّة عن ما مرّ به العراق؛ فمقاربة (مسك الأرض والإجبار) في تشكيل الفدرالية نتجت عن رغبة الأمريكيين بتغيير النظام لاعتقادهم بامتلاكه برنامجًا لأسلحة الدمار الشامل ووفقًا للسياسة الأمنية الجديدة التي انتهجوها بعد أحداث (11 أيلول/سبتمبر 2001)، لكنّ الأمريكيين عجزوا عن تكرار ما حدث في البوسنة من تجميع للمجتمع الدولي من أجل المساعدة في دوره التدخّلي الساعي إلى فرض الخطط الأمريكية. وأضعف غياب الدعم الدولي شرعية الأهداف الأمريكية في العراق، ممّا أضعف قدرة الأمريكيين على فرض خططهم. وتفاقم ضعف الدور الأمريكي بسبب صعوبات وأخطاء أخرى تتعلّق بما حدث في العراق خلال مرحلة ما بعد الحرب، فأصبحت مهمّة الأمريكيين أكثر تعقيدًا بكثير عند مقارنتها بما حدث معهم في البوسنة، واستلزم منهم احتواء الوضع العراقي أن يشارك العراقيون في إنشاء دولة تتمتّع بالشرعية للتغلّب على الصعوبات العملية هناك.

وهنالك أيضًا عوامل أخرى أثّرت على درجة الانخراط الأمريكي، كتاريخ الدولة والبيئة الإقليمية، تختلف في البوسنة عن ما هي عليه في العراق. فالبوسنة والهرسك دولة فتيّة أبصرت النور في العام (1992)، فلم يسبق لها امتلاك تجربة تاريخية بإدارة دولة مستقلّة، وهي تجربة كانت لتساعدها في تنمية شخصية لدولة ذات سيادة تبديها أمام الدول الأخرى. ويضاف إلى ذلك أنّها لم يسبق لها التعرّض إلى نزاع عسكري أو عقوبات اقتصادية من الولايات المتّحدة الأمريكية لتخلق جوًّا من الشعور بالخطر والريبة والخوف تجاه الأمريكيين. أمّا العراق فكان على العكس من ذلك، فهو دولة مستقلّة منذ العام (1921)، ويُعرَف عنه أنّه مهد أولى حضارات العالم؛ وقد أدّى الموقف الأمريكي والغربي من العراق بعد العام (1991)، ومن القضية الإسرائيلية ـ الفلسطينية، إلى أن ينظر العراقيون، سياسيين ومواطنين عاديين، بحذر شديد، بل حتّى بريبة، إلى الأهداف الأمريكية الرامية إلى تصميم وفرض منظومة سياسية جديدة؛ ومن أفضل الأمثلة على ذلك: موقف السيد السيستاني خلال «حقبة بريمر».

ويُضاف إلى ما سبق أنّ البيئة الإقليمية للبوسنة والهرسك في منطقة البلقان تختلف كثيرًا عن ما هي عليه للعراق في منطقة الشرق الأوسط. فمن جهة، كانت البيئة الإقليمية للبوسنة تسمح بدور مؤثّر للغرب، وأغلبية دول المنطقة منجذبة إلى فكرة الدخول في شراكة مع حلف الناتو والاتّحاد الأوروبي، ممّا كان له أثر في تحسين وضع الأمريكيين في تطبيق مشروعهم السياسي للبوسنة. وعلى خلاف ذلك كانت البيئة الإقليمية للعراق، إذ لم تكن مبشّرة على الإطلاق، فولّدت العنف ودعمته بين المكوّنات العراقية وضدّ القوّات الأمريكية لأسباب دينية وطائفية. وإلى جانب ذلك، اجتذب الوجود الأمريكي في العراق الجماعات الإسلامية الإرهابية والمتطرّفة، والتي سعت لاستخدام العراق كبؤرة لشنّ الحرب ضد الولايات المتّحدة الأمريكية، ممّا إلى تفاقم تعقيد الحالة العراقية وتوسيع حالة الاضطراب في الشرق الأوسط. وتوجّب على الأمريكيين قبل كلّ شيء، من أجل وضع أسس مرحلة ما بعد النزاع للسلام والاستقرار في المنطقة، أن يتعاملوا مع غياب التخطيط المؤثّر وقصور الموارد في عراق ما بعد الحرب، فاحتاجوا، في رأيهم، إلى أداء دور مهيمن في تصميم المنظومة السياسية الجديدة. وبالنظر لهذه الظروف، فلقد كان تطبيق مقاربة «فدرالية التجمّع بالإجبار» أكثر تعقيدًا من تطبيقه في البوسنة والهرسك.

وثمّة جانب مهمّ آخر تشترك به البوسنة والعراق، وهو تأثير الإرث التاريخي في كلا البلدين، والذي أسهم في تبنّيهما للفدرالية. إذ عزّز الإرث التاريخي للبلدين القوى النابذة وساعد في تشكيل فدراليتين على مستوًى عالٍ من اللامركزية. ولقد شرحنا في موضع سابق من هذا الفصل كيف أنّ الإرث التاريخي مهّد الطريق لتشكيل الفدرالية العراقية وأضعف القوى الجاذبة ضمن الدولة؛ وكان في البوسنة سياق تاريخي مماثل، فهي تمتلك تاريخًا من الاستقلال الجغرافي والثقافي وثقافةً سياسيةً فدراليةً اشتراكيةً بسبب ما فيها من واقع التعدّد الديني والإثني واللغوي، بوصفها كيانًا أو إقليمًا أو جمهوريةً ضمن إمبراطورية أو بلد، قبل أن توجد كدولة مستقلّة. وعلى سبيل المثال، كان العثمانيون أوّل من أدخل عناصر الاستقلالية الثقافية، وتمّت مأسسة هذا الأمر دستوريًا في العام (1910) عندما قامت النمسا بإدارة البوسنة ومنحت للمكوّنات الدينية سلطة الحكم الذاتي في شؤونها الدينية والثقافية، ثمّ جاءت يوغسلافيا الشيوعية باللامركزية من خلال تبنّي الفدرالية (Keil 2010, pp. 4–5). وقد أسهم هذا الأمر في تنمية ثقافة سياسية دينية تتّصف بالتعدّد الإثني والديني، وتبلور الأمر في نهاية المطاف على شكل الرغبة بالحكم الذاتي.

وبالنتيجة، ظهرت للوجود نماذج فدرالية تتّصف بالتعدّد الإثني والديني واللغوي، ولكن بدون ثقافة فدرالية أو ديمقراطية حقيقية، فكان الانقسام المناطقي في كلا الفدراليتين يحدث عند خطوط الانقسام الإثني ـ القومي، على الرغم من أنّ الدستور العراقي ينصّ على أنّ الفدرالية العراقية تقوم في الحقيقة على واقع مناطقي. وفي الواقع، إنّ اتّفاق دَيتون للسلام (1995) والدستور العراقي (2005) تعرّضا للنقد كلاهما بسبب ما فيهما من مأسسة لهذه الهويات الإثنية ـ القومية، والتي لم تجرِ مأسستها من قبل (Woelk 2012, p. 116). ومع ذلك، فإنّ هذه الهويات كانت موجودة، وكان لا بدّ من التعامل معها على نحو يحافظ عليها ويجلب الاستقرار إلى الدولتين الجديدتين. ولذلك تبنّى البلدان كلاهما شكلًا من أشكال الديمقراطية التوافقية، لكنّ منظومتيهما الديمقراطيتين ما تزالان غير مكتملتين؛ ويرى ديڤيد چاندلَر أنّهما ليسا سوى منظومتين ديمقراطيتين (مزيّفتين)، وهو يبني رأيه هذا على حقيقة الانخراط الدولي في عملية صناعة القرار، ولا سيّما في البوسنة والهرسك (Chandler 2000).

ولقد تكوّنت عملية تشكيل هذين النموذجين الفدراليين من إعادة دمج شبه ـ دولتين (جمهورية صرب البوسنة، وكردستان) انفصلتا عن دولتيهما الأصليتين (البوسنة والعراق)، ولم تتمكّنا من الحصول على الاعتراف الدولي بهما. وقد صادق الدستور العراقي واتّفاقية دَيتون على وجود شبه ـ الدولتين هاتين ضمن النموذج الفدرالي (جمهورية صرب البوسنة ضمن دولة البوسنة والهرسك التي تضمّ أيضًا فدرالية البوسنة والهرسك المقسّمة بدورها إلى عشرة كانتونات؛ وإقليم كردستان ضمن الفدرالية العراقية المقسّمة إلى 18 محافظة وعاصمتها بغداد). وبالنتيجة، أُنشِئت في البوسنة والهرسك منظومة سياسية فدرالية ذات كيانين فقط، وأُنشِئت في العراق فدرالية بإقليم واحد فقط وتتبعها باقي المحافظات العراقية، ممّا يعني زيادةً في ترجيح ظهور تحدّيات خطيرة في وجه الحكومتين الفدراليتين وفي احتمال إنتاج علاقات سياسية مضطربة، وفقًا لما شرحه واتس (Watts 2008, p. 72).

ويُبرِز هذا الأمر حقيقة مهمة في منشأ وتشكيل النماذج الفدرالية الجديدة، وهي: إنّ أيًّا من الفدراليتين ليس تطبيقًا كاملًا، وفقًا لمصطلحات ألفرِد ستيپان، لعمليتي «التجمُّع بالتقارب» أو «التجمّع بالتماسُك»، بل هما خليط من العمليتين، ويمكن أيضًا اعتبارهما نموذجين فدراليين لـ«التجمّع بالإجبار»، وفقًا لنانسي بيرميو (Stepan 2005, pp. 257–258; Bermeo 2002, p. 108)؛ ولذلك يمكن أن يكونا خليطًا من العمليات السابقة جميعها. ولقد انفصل الكرد والصرب عن دولتيهما الأصليتين فعليًا، وأنشآ البنى الدستورية والمؤسّساتية

الخاصّة بهما، ولم يبق أمامهما ليكونا دولتين مستقلّتين سوى الحصول على الاعتراف الدولي؛ إلّا إنّ المجتمع الدولي رفض فكرة استقلالهما وأجبرهما على العودة إلى دولتيهما الأصليتين. ولهذا فإنّ الفدراليتين اللتين أنُشِئتا تتميّزان بـ(لامركزية شديدة التراخي)، وبعدد محدّد من المؤسّسات الحكومية المشتركة القائمة على تمثيل المكوّنات الإثنية والدينية المختلفة، ممّا يضعف هاتين المنظومتين الفدراليتين. وجرى نقل سلطات صناعة القرار إلى الأطراف، لا المركز، وأصبحت تخضع للتأثيرات الشديدة للمصالح الإثنية والطائفية، وذلك بينما لم يبق للمركز في الفدراليتين سوى سلطة محدودة بشدّة. وأقيمت مؤسّسات الدولة على مبدأ التمثيل النسبي للمكوّنات المختلفة، ممّا أثّر سلبيًا على فعّاليتها؛ وعلى سبيل المثال: لا يبدي الصرب والكروات والكرد التزامًا كاملًا بخلق دولة فدرالية قوية، لأنّ دستور البوسنة والهرسك يسمح للصرب والكروات بإنشاء علاقات خاصّة مع صربية وكرواتيا، ودستور العراق يسلّم بأولوية بنود دستور إقليم كردستان في حالة الخلاف بينهما (المادّة 115). ويساهم انعدام توازن السلطات المشتركة بين المركز والكيانات أو الأقاليم، في الفدراليتين، باضطراب العملية السياسية الهشّة، ولهذا الاضطراب والهشاشة أثر سلبي لا يقتصر على فعّالية الدولة واستمرارها وحسب، بل على تطوّر الهوية الوطنية أيضًا، لأنّ من الطبيعي أن يتوجّه الناس إلى المؤسّسات الفرعية لتزوّدهم بما أخفقت الدولة في تزويدهم به.

وبالنتيجة، ما يزال الوضع الإجمالي في الدولتين هشًّا بسبب الصعوبة التي تواجه عمل الحكومة المركزية وإدخال التعديلات الدستورية. وفي الواقع، إنّ الطريقة التي عمل بها النموذجان الفدراليان السابقان حتّى الآن تبرز الحاجة إلى إصلاحات نحو المزيد من المركزية، ولكنّ السبب يختلف في الحالتين: فهو الرغبة بالانضمام للاتّحاد الأوروبي في الحالة البوسنية، والرغبة بفعّالية أكبر لعمل الحكومة الفدرالية في الحالة العراقية.

ويلزم، نظريًا، أن يسهم تشكيل فدرالية في هذين البلدين بتنمية هوية وطنية؛ ففي البوسنة والهرسك كان من شأن إنشاء نموذج فدرالي جديد أن يضمن تنمية هوية وطنية جديدة باعتبارها هوية سياسية تحتوي كلّ الهويات الإثنية والدينية، لكنّ الدولة البوسنية الفتيّة، والتي لم تكد تتجاوز العقدين من العمر، جرى تنظيمها على أساس التكيّف مع مصالح المجموعات الإثنية الرئيسية الثلاث (الأطراف المتحاربة سابقًا) وعلى نحو يضرّ بإنشاء هوية مشتركة مرتبطة بالدولة. ويمكن القول بأنّ الهوية الوطنية في البوسنة والهرسك لم تجرِ تنميتها حتّى الآن لغياب الرغبة القوية المشتركة بإنشاء فدرالية بوسنية في ما بعد العام

(1995) (على سبيل المثال: لم يُجرَ استفتاء للتحقّق من رغبة الشعب بالدولة الجديدة)؛ وبسبب بنود اتّفاقية دَيتون التي أنشأت مؤسّسات حكومية ضعيفة وركّزت السلطة في أيدي المكوّنات الإثنية الثلاثة؛ وللفشل في تقدير أهمّية تنمية مجتمع مدني ناشط يستطيع المساعدة في إنشاء هوية أوسع نطاقًا (Askew 2011). أمّا في العراق فإنّ تشكيل الفدرالية أسهم فعلًا، خلافًا لما حدث في البوسنة، في تقوية الهوية الوطنية، ولا يعود الكثير من الفضل في ذلك إلى التقدير الشعبي للإجراءات الفدرالية والديمقراطية، بل إلى منظورين متعاكسين: الخوف من الفدرالية، والقبول بها. فهنالك بين المواطنين العراقيين الشيعة والسنّة من يرفض فكرة الفدرالية ويعتبرها محفّزًا لتجزئة العراق، وقابل بالرفض دعوات بعض السياسيين، من الشيعة والسنّة، لتشكيل أقاليم فدرالية على أساس الهوية الطائفية، أو ما دُعِي «شيعستان» و«سنّستان»، وهم يفضّلون المحافظة على العلاقة الإدارية بين محافظاتهم وبين الحكومة المركزية في بغداد، وأظهروا في الكثير من المناسبات المختلفة رغبتهم بأن يكونوا عراقيين أوّلًا ثم شيعة أو سنّة ثانيًا. وهذا الأمر يؤكّد أنّ الهوية الطائفية في العراق، والتي يقدّمها الإعلام الغربي والإقليمي غالبًا على أنّها مشكلة العراق الرئيسية، لم تكن مشكلة في العراق حتّى وقت قريب، كما يحاجج رايدَر فِسَر.[1] ولقد كانت الرغبة في امتلاك السلطة السياسية هي من يقف خلف استغلال كلّ الهويات الفرعية وإضعاف الهوية الوطنية في العراق بعد العام (2003). إذن، فعلى الرغم من خشية الشيعة والسنّة من الفدرالية، فإنّ هذه الخشية ربّما ساعدت في تقوية الهوية الوطنية العراقية، وهم يدعمونها بتردّد كطريقة لحماية وحدة أراضي العراق.

ومن الجهة الأخرى، لا بدّ أنّ موافقة الكرد على الفدرالية تسهم في إنشاء دولة يريدون أن يكونوا جزءًا منها وتحلّ محلّ كلّ الأجندات الإثنية والطائفية. إذ حافظت الفدرالية على وجود إقليم كردستان والهوية الكردية، لكنّها قامت أيضًا بإجبار الكرد على البقاء ضمن الدولة العراقية. ومع ذلك، فإنّ واقع الرغبة الكردية بالاستقلال، وانفصالهم عن الحكومة المركزية في العام (1991)، فاقم من ضعف جذور الهوية الوطنية العراقية للشعب الكردي بالمقارنة مع

(1) بينّ فِسرَ في مقالته المعنونة (الإثنية والفدرالية وفكرة المواطنية الطائفية في العراق: نقد) أنّ القوى الجاذبة اجتذبت دائمًا مصالح العراقيين بكافّة انتماءاتهم الطائفية والإثنية. ويمكن عزو هذا الأمر إلى ثلاثة عوامل قبل أيّ شيء آخر، وهي: صمود العراق كمفهوم للهوية الإقليمية، وصمود النظر إلى الطائفية كقوّة سياسية قبيحة فرضها الخارج، وصمود مفهوم «الهوية الوطنية» في مقدّمة الطموحات (Visser 2007).

الشيعة والسنّة، واللذان ما يزالان تحت حكم الحكومة المركزية في بغداد. ومن شأن هذا الأمر أن يضعف تنمية هوية وطنية لدى الكرد، ولا سيّما بعد الأولوية التي أعطاها دستور (2005) لإقليم كردستان، بل إنّه قد يعرقل إنشاء هذه الهوية إذا لم يجر تطوير تعاون أفضل بين حكومتي بغداد وأربيل.

وعلى الرغم ممّا سبق فإنّ العملية الفدرالية ما تزال صامدة في البلدين، وإذا كان السياسيون البوسنيون والعراقيون مستعدّين للتعاون من أجل جعل دولتيهم فعّالتين، وموازنة العلاقة بين المركز والإقليم (/الأقاليم)، فلا بدّ من خلق المزيد من المجال لكلّ الهويات الإثنية والطائفية، وهذا بدوره سيدعم تشكيل هوية متعدّدة الإثنيات في المدى البعيد. ولقد واجهت الدولتان المشكلات والتحدّيات نفسها في تطبيق الشكل الجديد الخاصّ بهما من الفدرالية، كتحدّيات الديمقراطية والشرعية، وبناء إجماع وطني على الفكرة الفدرالية، وتدخّل دول الجوار. وكلا الدولتين بحاجة إلى تحقّق الشروط نفسها إذا كانا يرغبان بأن تسنح لهما أيّة فرصة لإنتاج نموذج فدرالي يعمل بكامل طاقته ويديم نفسه بنفسه، ومن هذه الشروط: النخب السياسية الفعّالة الملتزمة بالتعاون وتعزيز الثقة المتبادلة، وضرورة الدعم الإقليمي.

وبالنظر إلى النموذج الفدرالي في البوسنة والعراق يمكن القول بأنّ من الأرجح فهم الفدرالية على أنّها عملية (سيرورة)، كما شدّد فريدريك، وليس كبنية دستورية ثابتة تتداخل مع العمليات الأخرى وتوجّهها، من أمثال بناء الدولة، والدستورانية، والدمقرطة. ويجب أن يقودنا اعتبارنا للفدرالية نحو فهمها لا كأداة لإدارة النزاع الداخلي والمحافظة على التنوّع ووحدة أراضي البلد وحسب، بل أيضًا كأيديولوجيا سياسية لبناء منظومة سياسية ذات ميزات خاصّة. فالفدرالية، في النماذج الفدرالية الجديدة، هي عملية لإعادة بناء دول كانت في السابق مركزية غير ديمقراطية وذلك على أسس ديمقراطية ولامركزية. ولا شكّ في أنّ العملية الفدرالية تتّصف بالبطء بسبب الظروف الصعبة في هذه الدول؛ إلّا إنّها عملية ما تزال مستمرّة من خلال عملية تعديل الدستور، أملًا في بناء دول فدرالية ديمقراطية فاعلة لا تنتمي إلى الماضي.

إنّ هذا المسح المقارن الموجز يبرز أهمّية أوجه الشبه بين فدراليتي العراق والبوسنة والهرسك، وتسهم أوجه الشبه هذه في إنشاء بنًى دستورية ومؤسّساتية مشابهة. ومن الجهة الأخرى، تسهم أوجه الاختلاف بينهما في توسيع فهمنا للأسباب، والغايات، التي تقف خلف تشكيل هاتين الفدراليتين، بالإضافة إلى المشكلات المحدّدة التي تواجهها. وإنّ ما نتوصّل

إليه على الجهتين يسمح بتسليط الضوء، لا على النماذج الفدرالية المستقبلية وحسب، بل على النماذج الفدرالية الجديدة الأخرى التي ظهرت بعد العام (1990) بتأثير تدخّل المجتمع الدولي (كما في إثيوبيا وقبرص)، أو بدونه (كما في روسيا). وليس هنالك من سبيل لاكتشاف صحّة هذا الادّعاء إلّا بالمزيد من الدراسات المقارنة بين النماذج الفدرالية الجديدة التي من شأنها أن تدعم فهمنا للانبعاث الجديد للفدرالية، وتشكيل الدولة الفدرالية، وتحديد ماهية «الجديد» في النماذج الفدرالية الجديدة (Burgess 2012).

الخلاصة

ركّز هذا الفصل على الأهمّية النظرية والعملية ذات الأبعاد المتعدّدة لدراسة الفدرالية العراقية، والتي ترتبط على نحو مهمّ بالسؤال الرئيسي للدراسة: لماذا وكيف أصبح العراق دولة فدرالية. ولقد حاجج إلعازَر بأنّ كلّ سؤال نظري جيد لا بدّ أن يكون له مضمون عملي، والعكس صحيح (Elazar 1987, p. xi)، وهذا يعني أنّ كلّ سؤال عملي جيّد لا بدّ أن يكون له بعد نظري؛ وهذا ينطبق على السؤال الرئيسي لهذه الدراسة وبعده النظري، والذي تمثّله الأسئلة الشروط الجديدة المحورية التي تساعدنا على فهم تطوّر النظرية الفدرالية والانبعاث التجريبي للفدرالية. وفي الحقيقة، إنّ بعض هذه الشروط (محورية) في تحقيق النجاح، أي: دور النخب السياسية، ودعم الدول الإقليمية. وفي الحقيقة، على الرغم من المعنى النسبي لمفهوم «الأهمّية»، كما هو الحال مع مفهومي «النجاح» و«الفشل»، فإنّ الأبعاد النظرية والتجريبية الجديدة للحالة المدروسة (الفدرالية العراقية) تثبت أنّه معنًى مهمّ. ويضاف إلى ما سبق أنّ الحالة المدروسة تصل بين ثلاثة موضوعات مثيرة للاهتمام في السياسة الدولية المعاصرة (الفدرالية، والعراق، والشرق الأوسط)، وهو حقل يتطلّب المزيد من البحث والدراسة.

وبناءً على ما سبق، فإنّ السؤال الذي يجدر طرحه هو: هل ستجد الفدرالية تربة خصبة لها في العراق؟ وهل يمكن للعراقيين أن يلتزموا بالفدرلة والدمقرطة؟ وقد يُصاغ هذا السؤال بمصطلحات رايكَر فيكون: هل تستحقّ الفدرالية في العراق أن يُحافَظ عليها؟ وللإجابة على هذه الأسئلة استعنتُ بالتفسير الذي أورده إريك ديڤيس لفهم العراقيين للديمقراطية، وذلك في مقالته المعنونة (التاريخ مهمّ: الماضي كممهّد لبناء الديمقراطية في العراق)، إذ يقول بأنّ العراقيون عبّروا عن تشديدهم على رغبات رئيسية ثلاث، وهي: الأمن، والمستوى المعيشي المقبول (أي: فرص العمل)، ومنظومة حكومية ديمقراطية؛ والديمقراطية تعني عند العراقيين

حقّ تقرير المصير (غياب الهيمنة الأجنبية على العراق)، والعدالة الاجتماعية، والابتعاد عن الطائفية (Davis 2005, pp. 240–241).

لقد ركّز ديڤيس على الديمقراطية بشكل رئيسي، لكنّني أحاجج بأنّ العراقيين من شأنهم أن يهدفوا إلى تحقيق الغايات نفسها من خلال الفدرالية. فبفضل التجربة الفدرالية تأسّست دولة ديمقراطية ليبرالية،[1] وأُدخِلت إلى البلد الانتخابات الوطنية، وجرت كتابة دستور دائم والمصادقة عليه، وأصبحت العملية السياسية تختلف في يومنا هذا اختلافًا جوهريًا عن ما كانت عليه في المدّة (2005 ـ 2006). ويرى كينيث پولاك أنّ السياسيين والقادة الوطنيين يمثّلون اليوم في العراق ثقافة سياسية جديدة ذات عناصر ديمقراطية تقوم على إقناع الناخبين ومحاولة التغلّب على الخصوم من خلال عدد الأصوات؛ فالسياسي العراقي يسعى اليوم إلى تلبية احتياجات العراقيين ورغباتهم، من أمثال: الحوكمة المؤثّرة، وفرص العمل، والخدمات (كالكهرباء والمياه النظيفة) (Pollack 2010).

ومع ذلك، فإنّ الظروف المجتمعية ـ الاقتصادية والسياسية الراهنة ما تزال شديدة الوطأة على العراقيين؛ وما جاءت الفدرالية في العراق إلّا للمحافظة على وحدة أراضي العراق وتوفير العدالة الاجتماعية، وليست هنالك أهمّية في الوقت الحاضر للمؤسّسات الفدرالية في ذاتها، ولا للثقافة الفدرالية في ذاتها، بل المهمّ هو الدور المركزي للدولة في تحقيق الهدفين السابقين. وعليه، فمن المحتمل أن تجد الفدرالية تربة خصبة لها في العراق إذا نجحت في تحقيق ذينك الهدفين، وعندها سيعثر العراقيون على مبرّر للالتزام بها، لأنّها ستكون حينذاك أمرًا يستحقّ أن يحافظوا عليه.

---

(1) راجع مؤشّر الحرّية السياسية الذي ينشره معهد بروكنز (نسخة العام 2016)، والذي وردت فيه الأرقام الآتية: إسرائيل (8.20)، لبنان (6.55)، المغرب (5.20)، العراق (5.05)، فلسطين (5.05)، الكويت (4.09)، تونس (4.60)، الأردن (4.45)، قطر (4.45)، مصر (4.30)، اليمن (4.30)، الجزائر (4.15)، عمان (4.00)، البحرين (3.85)، إيران (3.85)، الإمارات العربية المتّحدة (3.70)، المملكة العربية السعودية (2.80)، سوريا (2.80)، ليبيا (2.05).

وهذه الأرقام تعتمد السلّم (من 10)، فأدنى الدول تحقّق نقطة واحدة وأعلاها تحقّق عشر نقاط. وتتضمّن معايير هذا المؤشّر: انتخاب رئيس الحكومة، وانتخاب البرلمان، ونزاهة قوانين الانتخابات، والحقّ بتنظيم الأحزاب السياسية، وصلاحيات النوّاب، ووجود معارضة، والشفافية، ومشاركة الأقلّية، ومستوى الفساد، وحرّية التجمّع، واستقلال القضاء، وحرّية الإعلام، والحرّية الدينية، وحكم القانون، وحقوق الملكية.

المصادر والمراجع

Primary sources

- **Interviews:**

– Interview with Deputy Prime Minister Dr Salih Al-Mutluk on 20 August 2012 in Amman.
– Interview with MP Dr Fouad Masom on 29 August 2012 in Baghdad.
– Interview with MP Dr Mahmoud Ottman on 29 August 2012 in Baghdad.
– Interview with MP Dr Nada Mohammed Ibrahim on 19 and 30 August 2012 in Amman and Baghdad.
– Interview with MP Dr Khalid Al-Attia on 28 August 2012 in Baghdad.
– Interview with MP Hussain al-Fuluji on 24 August 2012 in Amman.
– Interview with Prime Minister's Advisor Mariam al-Rayss on 28 August 2012 in Baghdad.
– Interview with MP Prof. Mustafa Al-Hiti on 5 September 2012 in Amman.

Secondary sources

- **Books**:

– Allawi, Ali A. (2007), The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace (New Haven and London: Yale University Press).
– Anderson, George (2008), Federalism: An Introduction (Ontario: Oxford University Press).

– Anderson, Liam and Gareth Stansfield (2005), *The Future of Iraq, Dictatorship, Democracy, or Division?* (New York: Palgrave Macmillan).

– Arato, Andrew (2008), 'From Interim to "Permanent" Constitution in Iraq', in: Saïd A. Arjomand (ed.), *Constitutional Politics in The Middle East with Special Reference to Turkey, Iraq, Iran and Afghanistan* (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing), pp. 163–201.

– Ashdown, Paddy (2008), *Swords and Ploughshares* (London: Phoenix).

– Assad, Faaiz A. (2005), *Deviation of the Parliamentary System in Iraq* (Baghdad: Dar al Bustan Press and Publication), 3rd edition.

– Baker, James A. III and Lee H. Hamilton, Co-Chairs, with Lawrence S. Eagleburger, Vernon. E. Jordan, Jr, Edwin Meese III, Sandra Day O'Connor, Leon E. Panetta, William J. Perry, Charles S. Robb and Alan K. Simpson (2006), *The Iraq Study Group Report: The Way Forward – A New Approach* (New York: Vintage Books).

– Batatu, Hanna (2003), *The Old Social Classes and the Revolutionary Movements in Iraq*. The First Book, translated by Afif AlRezaz (Beirut: The Arabic Research Organisation).

– Bouillon, Markus E., David M. Malone and Ben Rowswell (2007), 'Looking Ahead: Preventing a New Generation of Conflict', in: Markus E. Bouillon, David M. Malone and Ben Rowswell (eds), *Iraq: Preventing a New Generation of Conflict* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers), pp. 297–314.

– Bremer, L. Paul (with Malcolm McConnell) (2006), *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope* (New York: Simon & Schuster).

- Brown, Nathan J. (2008), 'Bargaining and Imposing Constitutions: Private and Public Interests in the Iranian, Afghani and Iraqi Constitutional Experiments', in: Saïd A. Arjomand (ed.), *Constitutional Politics in the Middle East with Special Reference to Turkey, Iraq, Iran and Afghanistan* (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing), pp. 63–76.
- Burgess, Michael (2006), *Comparative Federalism: Theory and Practice* (London and New York: Routledge).
- Burgess, Michael (2012), *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspective in Comparative Federalism* (Oxford: Oxford University Press).
- Cameron, David (2007), 'Making Federalism Work', in: Markus E. Bouillon, David M. Malone and Ben Rowswell (eds), *Iraq, Preventing a New Generation of Conflict* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers), pp. 153–167.
- Chandler, David (2000), *Bosnia: Faking Democracy after Dayton* (London: Pluto Press), 2nd edition.
- Clawson, Patrick (2004), 'Iraq Reconstruction and Regional Security', in: The Emirates Center for Strategic Studies and Research, *Iraq Reconstruction and Future Role* (Abu Dhabi: The Emirates Center for Strategic Studies and Research), pp. 13–39.
- Cole, Juan R. (2006), 'The Rise of Religious and Ethnic Mass Politics in Iraq', in: David Little, Donald Swearer with Susan L. McGarry (eds), *Religion and Nationalism in Iraq: A Comparative Perspective* (Cambridge and Massachusetts: Center for the Study of World Religions/Harvard Divinity School), pp. 43–62.

- Coyne, Christopher J. (2008), After War. The Political Economy of Exporting Democracy (California: Stanford University Press).
- Davis, Rufus S. (1978), The Federal Principle. A Journey through Time in Quest of a Meaning (London: University of California Press).
- Dawisha, Adeed (2013), Iraq. A Political History (Princeton and Oxford: Princeton University Press).
- del Castillo, Graciana (2008), Rebuilding War-Torn States. The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction (New York: Oxford University Press).
- Diamond, Larry (2005), Squandered Victory. The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq (New York: Henry Holt and Company).
- Dobbins, James, John G. McGinn, Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel Swanger and Anga Timilsina (2003), America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq (Santa Monica: RAND).
- Dodge, Toby (2003), Inventing Iraq. The Failure of Nation Building and a History Denied (New York: Columbia University Press).
- Dodge, Toby (2005), Iraq's Future. The Aftermath of Regime Change (London: Routledge).
- Ehreberg, John J., Patrice McSherry, Jose R. Sanchez and Caroleen M. Sayej (2010), The Iraq Papers (New York: Oxford University Press).
- Elazar, Daniel J. (1987), Exploring Federalism (Alabama: The University of Alabama Press).
- Feldman, Noah (2004), What We Owe Iraq. War and the Ethics of Nation Building (Princeton and Oxford: Princeton University Press).

- Franck, Thomas M. (1968), 'Why Federations Fail', in: Thomas M. Franck (ed.). Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for Successful Federalism (New York: New York University Press), pp. 167–199.
- Friedrich, Carl J. (1962), 'Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals', in: Arthur W. MacMahon (ed.). Federalism: Mature and Emergent (New York: Russell & Russell Inc.), pp. 510–533.
- Friedrich, Carl J. (1968), Trends of Federalism in Theory and Practice (New York: Frederick A. Praeger).
- Galbraith, Peter W. (2005a), 'What Went Wrong', in: Brendan O'Leary, John McGarry and Khaled Salih (eds), The Future of Kurdistan in Iraq (Philadelphia: University of Pennsylvania), pp. 236–250.
- Galbraith, Peter W. (2005b), 'Kurdistan in a Federal Iraq', in: Brendan O'Leary, John McGarry and Khaled Salih (eds), The Future of Kurdistan in Iraq (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), pp. 268–281.
- Galbraith, Peter W. (2006), The End of Iraq: How American Incompetence Created a War without End (New York: Simon & Schuster Paperbacks).
- Galbraith, Peter W. (2008), Unintended Consequences: How War in Iraq Strengthened America's Enemies (New York: Simon & Schuster).
- Ghani, Ashraf and Clare Lockhart (2008), Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World (New York: Oxford University Press).
- Haddad, Fanar and Sajjad Rizvi (2008), 'Fitting Baghdad In', in: Reidar Visser and Gareth Stansfield (eds), An Iraq of Its Regions: Cornerstones of a Federal Democracy (New York: Columbia University Press), pp. 51–74.
- Halliday, Fred (2010), The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology (New York: Cambridge University Press).

- Herring, Eric and Glen Rangwala (2006), Iraq in Fragments: The Occupation and its Legacy (London: Hurst & Company).
- Heywood, Andrew (2007), Politics (Hampshire: Palgrave Macmillan), 3rd edition.
- Hicks, Ursula K. (1978), Federalism: Failure and Success. A Comparative Study (London: Macmillan).
- Hunt, Courtney (2005), The History of Iraq (Westport: Greenwood Press).
- Jabar, Faleh A. (2003), 'Clerics, Tribes, Ideologues and Urban Dwellers in the South of Iraq: The Potential for Rebellion', in: Toby Dodge and Steven Simon (eds), Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change (New York: Oxford University Press), pp. 161–178.
- Karmis, Dimitrios and Wayne Norman (2005), Theories of Federalism: A Reader (London: Palgrave Macmillan).
- Kerim, Yildiz (2007), The Kurds in Iraq: Past, Present and Future (London: Pluto Press).
- King, Preston (1982), Federalism and Federation (Maryland: The Johns Hopkins University Press).
- Kirdar, Nemir (2009), Saving Iraq: Rebuilding a Broken Nation (London: Weidenfeld & Nicolson).
- Kleinerman, Benjamin (2009), 'William Riker's "Rationalist" Federalism', in: Ann Ward and Lee Ward (eds), The Ashgate Research Companion to Federalism (Farnham, Surrey: Ashgate Publishing Limited), pp. 413–424.
- Kymlicka, Will (2001), Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship (Oxford: Oxford University Press).

– Little, David and Donald K. Swearer (2006), 'Introduction', in: David Little, Donald K. Swearer with Susan L. McGarry (eds), *Religion and Nationalism in Iraq: A Comparative Perspective* (Cambridge and Massachusetts: Center for the Study of World Religions/Harvard Divinity School), pp. 1–40.

– Macmillan, Margaret (2003), *Peace Makers: Six Months That Changed the World* (London: John Murray).

– Marr, Phebe (2004), *The Modern History of Iraq* (Colorado and Oxford: Westview Press), 2nd edition.

– Meijer, Roel (2007), 'Sunni Factions and the "Political Process" ', in: Markus E. Bouillon, David M. Malone and Ben Rowswell (eds), *Iraq: Preventing a New Generation of Conflict* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers), pp. 89–108.

– Northedge, Alastair (2007), 'Al-Iraq Al-Arabi: Iraq's Greatest Region in the Pre-Modern Period', in: Reidar Visser and Gareth Stansfield (eds), *An Iraq of Its Regions: Cornerstones of a Federal Democracy* (New York: Columbia University Press), pp. 151–166.

– O'Leary, Brendan (2002), 'Federalism and the Management of Nations: Agreements and Arguments with Walker Connor and Ernest Gellner', in: Daniele Conversi (ed.), *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism* (London: Routledge), pp. 153–183.

– O'Leary, Brendan (2005), 'Power-Sharing, Pluralist Federation, and Federacy', in: Brendan O'Leary, John McGarry and Khaled Salih (eds), *The Future of Kurdistan in Iraq* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), pp. 47–91.

- O'Leary, Brendan (2009), *How to Get out of Iraq with Integrity* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).
- O'Leary, Brendan and Khaled Salih (2005), 'The Denial, Resurrection, and Affirmation of Kurdistan', in: Brendan O'Leary, John McGarry and Khaled Salih (eds), *The Future of Kurdistan in Iraq* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), pp. 3–43.
- Phillips, David L. (2005), *Losing Iraq: Inside the Post War Reconstruction Fiasco* (New York: Basic Books).
- Riker, William H. (1964), *Federalism, Origin, Operation, Significance* (Boston and Toronto: Little, Brown and Company).
- Riker, William H. (1975), 'Federalism', in: Frederick Greenstein and Nelson Polsby (eds), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Vol. 5 (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley).
- Rothchild, Donald and Philip G. Roeder (2005), 'Dilemmas of State-Building in Divided Societies', in: Philip G. Roeder and Donald Rothchild (eds), *Sustainable Peace, Power and Democracy after Civil Wars* (Ithaca and London: Cornell University Press), pp. 1–25.
- Stansfield, Gareth (2003), 'The Kurdish Dilemma: The Golden Era Threatened', in: Toby Dodge and Steven Simon (eds), *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change* (Oxford: Oxford University Press), pp. 131–147.
- Stansfield, Gareth (2007), *Iraq: People, History and Politics* (Cambridge: Polity Press).

- Stansfield, Gareth and Hashem Ahmadzadeh (2007), 'Kurdish or Kurdistanis? Conceptualising Regionalism in the North of Iraq', in: Reidar Visser and Gareth Stansfield (eds), *An Iraq of Its Regions: Cornerstones of a Federal Democracy* (New York: Columbia University Press), pp. 123–149.
- Stepan, Alfred (2005), 'Federalism and Democracy: Beyond the US Model', in: Dimitros Karmis and Wayne Norman (eds), *Theories of Federalism, A Reader* (New York: Palgrave Macmillan), pp. 255–268.
- Stewart, Rory (2007), *The Prince of the Marshes: And Other Occupational Hazards of a Year in Iraq* (Orlando: Harcourt).
- Tripp, Charles (2007), *A History of Iraq* (Cambridge: Cambridge University Press), 3rd edition.
- Visser, Reidar (2008), 'Introduction', in: Reider Visser and Gareth Stansfield (eds), *An Iraq of Its Regions: Cornerstones of a Federal Democracy* (New York: Columbia University Press), pp. 1–26.
- von Hippel, Karin (2005), 'State-Building after Saddam: Lessons Lost', in: Brendan O'Leary, John McGarry and Khaled Salih (eds). *The Future of Kurdistan in Iraq* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), pp. 251–267.
- Wardi, Ali (1966), *A Study in the Society of Iraq* (Qum: Al-Haidari Library).
- Watts, Ronald L. (1966), *New Federations: Experiments in the Commonwealth* (London: Oxford University Press).
- Watts, Ronald L. (2008), *Comparing Federal Systems* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press), 3rd edition.
- Wheare, Kenneth C. (1963), *The Federal Government* (London: Oxford University Press), 3rd edition.

– Wheare, Kenneth C. (1990), 'What Federal Government Is?' in: Patrick Ransome (ed.), *Studies in Federal Planning* (London and New York: Lothian Foundation Press), pp. 17–38.

– Woelk, Jens (2012), 'Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes', in: Michael Burgess and G. Alan Tarr (eds), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press), pp. 109–139.

- **Journal articles:**

– Al-Istrabadi, Feisal A. (2005–2006), 'Reviving Constitutionalism in Iraq: Key Provisions of the Transitional Administrative Law', *New York Law School Law Review*, Vol. 50, .pp. 269–302.

– Alkadiri, Raad (2010), 'Oil and the Question of Federalism in Iraq', *International Affairs*, Vol. 86, No. 6, pp. 1315–1328.

– Arato, Andrew (2006–2007), 'Post-Sovereign Constitution-Making and Its Pathology in Iraq', *New York Law School Law Review*, Vol. 51, pp. 535–555.

– Backer, Larry C. (2009), 'From Constitution to Constitutionalism: A Global Framework for Legitimate Public Power Systems', *Penn State Law Review*, Vol. 113, No. 3, pp. 671–732.

– Barakat, Sultan (2003), 'Forgiveness, Reconciliation and a Marshall Plan', *New Humanist*, Vol. 118, Issue 2, pp. 1–22.

– Barakat, Sultan (2005), 'Post-Saddam Iraq: Deconstructing a Regime, Reconstructing a Nation', *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4–5, pp. 571–591.

– Bartu. Peter (2010), 'Wrestling with the Integrity of a Nation: the Disputed Internal Boundaries in Iraq', *International Affairs*, Vol. 86, Issue 6, pp. 1329–1343.

- Beetham, David (2009), 'The Contradiction of Democratization by Force: The Case of Iraq', *Democratization*, Vol. 16, No. 3, pp. 443–454.
- Bello, Walden (2006), 'The Rise of the Relief-and-Reconstruction Complex', *Journal of International Affairs*, Vol. 59, No. 2, pp. 281–296.
- Benomar, Jamal (2004), 'Constitution-Making after Conflict: Lessons for Iraq', *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2, pp. 81–95.
- Bensahel, Nora (2006), 'Mission Not Accomplished: What Went Wrong with Iraqi Reconstruction', *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 29, No. 3, pp. 453–473.
- Bermeo, Nancy (2002), 'The Import of Institutions', *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, April, pp. 96–110.
- Birch, Anthony H. (1966), 'Approaches to the Study of Federalism', *Political Studies*, Vol. 14, Issue.1, pp. 15–33.
- Brancati, Dawn (2004), 'Can Federalism Stabilise Iraq?' *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2, pp. 7–21.
- Brownlee, Jason (2007), 'Can America Nation-Build?', *World Politics*, Vol. 59, No. 2, pp. 314–340.
- Burnham, Gilbert, Riyadh Lafta, Shannon Doocy and Les Roberts (2006), 'Mortality after the 2003 Invasion of Iraq: A Cross-sectional Cluster', *The Lancet*, Vol. 368, Issue 9545, October, pp. 1421–1428.
- Coyne, Christopher J. (2005), 'The Institutional Prerequisites for Post-Conflict Reconstruction', *The Review of Austrian Economics*, Vol. 18, No. 3–4, pp. 325–342.
- Davis, Eric (2005), 'History Matters: Past as Prologue in Building Democracy in Iraq', *Orbis*, Vol. 49, No. 2, pp. 229–244.

- Dawisha, Adeed (2005), 'The New Iraq: Democratic Institutions and Performance', *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 3, July, pp. 35–49.
- Dawisha, Adeed (2008), 'The Unraveling of Iraq: Ethnosectarian Preferences and State Performance in Historical Perspective', *Middle East Journal*, Vol. 62, No. 2, Spring, pp. 219–230.
- Diamond, Larry (2006), 'How to End It', *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 4, pp. 150–153.
- Dobbins, James (2006), 'No Model War', *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 4, pp. 153–156.
- Drechsler, Donald R. (2005), 'Reconstructing the Interagency Process after Iraq', *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, No. 1, pp. 3–30.
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg and James Meton (2007), 'Baghdad, Tokyo, Kabul: Constitution Making in Occupied States', *William and Mary Law Review*, Vol. 49, pp. 1139–1178.
- Feldman, Noah (2005), 'Imposed Constitutionalism', *Connecticut Law Review*, Vol. 37, pp. 857–889.
- Feldman, Noah and Roman Martinez (2006), 'Constitutional Politics and Text in the New Iraq: An Experiment in Islamic Democracy', *Fordham Law Review*, Vol. 75, Issue 2, pp. 883–920.
- Gunter, Michael M. (1999), 'The Iraqi Opposition and the Failure of U.S. Intelligence', *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 12, No. 2, pp. 135–167.
- Hamoudi, Humam (2007), 'My Perceptions on the Iraqi Constitutional Process', *Stanford Law Review*, Vol. 59, Issue 5, pp. 1315–1320.

- Hamre, John J. and Gordon R. Sullivan (2002), 'Toward Postconflict Reconstruction', *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4, pp. 85–96.
- Hankla, Charles R. (2008), 'When Is Fiscal Decentralization Good for Governance?' *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 39, No. 4, pp. 632–650.
- Kalaycioğlu, Ersin (2005), 'Iraqi Constitution: A Federal Democratic Heaven or Hell?' *Perceptions*, Vol. 10, Autumn, pp. 113–125.
- Kelly, Michael J. (2010), 'The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution: A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause', *Penn State Law Review*, Vol. 114, No. 3, pp. 707–808.
- Lijphart, Arend (2004), 'Constitutional Design for Divided Societies', *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2, April, pp. 96–109.
- Maddox, William P. (1941), 'The Political Basis of Federalism', *The American Political Science Review*, Vol. 35, No. 6, pp. 1120–1127.
- Mahdi, Kamil (2007), 'Iraq's Oil Law: Parsing the Fine Print', *World Policy Journal*, Vol. 24, No. 2, Summer, pp. 11–23.
- Makiya, Kanan (2003), 'A Model for Post-Saddam Iraq', *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 3, pp. 5–12.
- Manjikian, Mary (2008), 'Diagnosis, Intervention, and Cure: The Illness Narrative in the Discourse of the Failed State', *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 33, No. 3, pp. 335–357.
- Mastanduno, Michael (2000), 'Models, Markets and Power: Political Economy and the Asia-Pacific, 1989–1999', *Review of International Studies*, Vol. 26, No. 4, pp. 493–507.

– Mayer, Ann E. (2007), 'The Fatal Flaws in the U.S. Constitutional Project for Iraq', *Journal of International Affairs*, Vol. 61, No. 1, Winter, pp. 153–169.

– McGarry, John and Brendan O'Leary (2007), 'Iraq's Constitution of 2005: Liberal Consociation as Political Prescription', *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, No. 4, pp. 670–698.

– McGarry, John and Brendan O'Leary (2009), 'Must Pluri-national Federations Fail?' *Ethnopolitics*, Vol. 8, No. 1, March, pp. 5–25.

– Moon, Bruce E. (2009), 'Long Time Coming: Prospects for Democracy in Iraq', *International Security*, Vol. 33, No. 4, Spring, pp. 115–148.

– Noorbaksh, Mehdi (2008), 'Shiism and Ethnic Politics in Iraq', *Middle East Policy Council*, Vol. 15, No. 2, p. 53.

– Paz, Reuven (2005), 'Arab Volunteers Killed in Iraq: An Analysis', *Global Research in International Affairs, Occasional Papers*, Vol. 3, No. 1.

– Rabil, Robert G. (2002), 'The Iraqi Opposition's Evolution: From Conflict to Unity?' *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 6, No. 4, pp. 1–19.

– Rathmell, Andrew (2005), 'Planning Post-conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?' *International Affairs*, Vol. 81, No. 5, pp. 1013–1038.

– Roberts, Adam (2005), 'The End of Occupation: Iraq 2004', *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 54, No. 1, January, pp. 27–48.

– Sovacool, Benjamin and Saul Halfon (2007), 'Reconstructing Iraq: Merging Discourses of Security and Development', *Review of International Studies*, Vol. 33, pp. 223–243.

– Stansfield, Gareth (2010), 'The Reformation of Iraq's Foreign Relations: New Elites and Enduring Legacies', *International Affairs*, Vol. 86, Issue 6, pp. 1395–1409.

- Tripp, Charles (2004), 'The United States and State-building in Iraq', Review of International Studies, Vol. 30, pp. 545–558.
- Trumbull, Charles P. and Julie B. Martin (2011), 'Elections and Government Formation in Iraq: An Analysis of the Judiciary's Role', Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 44, pp. 331–388.
- Visser, Reidar (2007), 'Ethnicity, Federalism and the Idea of Sectarian Citizenship in Iraq: A Critique', International Review of the Red Cross, Vol. 89, No. 868, December, pp. 809–822.
- Volden, Craig (2004), 'Origin, Operation and Significance: The Federalism of William H. Riker', Publius: The Journal of Federalism, Vol. 34, No. 4, pp. 89–108.
- Younis, Nussaibah (2011), 'Set up to Fail: Consociational Political Structure in Post-War Iraq', 2003–2010, Contemporary Arab Affairs, Vol. 4, No. 1, pp. 1–18.

- **Articles from newspapers:**

- Al-Hayat (2013), 'Yemen: An Agreement on Federalism and Disagreement on the Number of Regions', http://alhayat.com/Category/Politics/114
- Ashdown, Paddy (2002), 'What I Learned from Bosnia', New York Times, 28 October, www.nytimes.com [Accessed on 17 January 2012]
- Beaumont, Peter (2013), 'Ten Years after Saddam', Observer, The New Review, 17 March.
- Hamoudi, Haider and Chibil Mallat (2009), 'Iraq at a Crossroads: Constitutional Review, Committee Fills Crucial Gaps', Daily Star, 19 November.
- Horowitz, Donald L. (2005), 'The Sunni Moment', Wall Street Journal, 14 December, www.law.duke.edu/features/2005/sunnimoment.html [Accessed on 29 January 2012]

- Finer, Jonathon and Omer Fekeiki (2005), 'US Steps up Role in Iraq Charter Talks', *Washington Post*, 13 August, www.washingtonpost.com [Accessed on 31 July 2011]
- Makiya, Kanan (2005), 'Present at the Disintegration', *New York Times*, 11 December, www.nytimes.com [Accessed on 11 March 2013]
- Morphy, Dan (2004), 'A Path Opens to Elections in Iraq', *The Christian Science Monitor*, 2 January, www.csmonitor.com [Accessed on 31 July 2011]
- Steele, Jonathan and Brian Whitaker (2003), 'Shia U-turn Boosts US Iraqi Council Plan', *Guardian*, 9 July, www.guardian.co.uk/world [Accessed on 31 July 2011]
- Wright, Robin and Rajiv Chandrasekaran (2004), 'Power Transfer in Iraq Starts This Week', *Washington Post*, 4 January, www.washingtonpost.com [Accessed on 31 July 2011]
- Wright, Robin and Colum Lynch (2004), 'Plan for Caucuses in Iraq Is Dropped', *Washington Post*, 20 February, http://washingtonpost.com [Accessed on 31 July 2011]

- **Official reports:**

- Human Development Reports of United Nations, 2009, available at: http://hdr.undp.org/en/statistics/
- The World Bank, 1998, *Post-conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, No. 17752, Washington, DC.
- The World Bank, 2004, *Building a Sustainable Investment Climate in Iraq*, No. 31214, Washington, DC.
- United States Department of State, 2006, *Re-building Iraq: U.S. Achievements through the Iraq Relief and Reconstruction Fund*, available at: https://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/rpt/60857.htm

- **Legislations:**

- Kurdistan Regional Constitution, available at: www.mpil.de/shared/data/pdf/draft_of_a_constitution_for_kurdistan-engl.pdf
- Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period, 2004, available at: www.unhcr.org/refworld/docid/45263d612.html
- Law of Governorates, no. 159, 1969, available at: www.iraq.ild.org
- Law of Governorates Not Incorporated into a Region, 2008, available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADNO71.pdf
- Law of Regions, 2008, available at: www.iraq.ild.org
- The Electoral Law, 2009, available at: www.iraq-lg-law.org/ar/content
- The Electoral Law, 2005, available at: www.iraq-lg-law.org
- The Iraqi Constitution, available at: www.uniraq.org/documents/iraqi_constitution.pdf
- The Iraqi Constitution 1925, available at: www.iraq.ild.org

- **Electronic resources and papers:**

- Beetham, David, Edzia Carvalho, Todd Landman and Stuart Weir (2008), 'Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide', International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Bishop, Grant and Anwar Shah (2008), 'Fiscal Federalism and Petroleum Resources in Iraq', International Studies Program Working Paper Series, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Blinda, Francesca, Andrew Ellis, Goran Fejic, Guido Galli, Yash Ghai and Ben Reilly (2005), 'Policy Options on Democratic Reform: Democracy in the Making: Key Options in Iraq's Democratization Process', International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

- Brown, Nathan J. (2005a), 'Iraq's Constitutional Process Plunges Ahead', Carnegie Endowment for International Peace, July, available at: www.carnegieendowment.org
- Brown, Nathan J. (2005b), 'Post-Election Iraq, Facing the Constitutional Challenge', Carnegie Endowment for International Peace, February, available at: www.carnegieendowment.org
- Brown, Nathan J. (2005c), 'Is Political Consensus Possible in Iraq?' Carnegie Endowment for International Peace, November, available at: www.carnegieendowment.org
- Brown, Nathan J. (2005d), 'The Final Draft of the Iraqi Constitution: Analysis and Commentary', Carnegie Endowment for International Peace, September, available at: www.carnegieendowment.org/files/FinalDraftSep16.pdf
- Burgess, Michael (2012), 'Federalism and Political Territoriality: The Character and the Significance of Constituent Units in the New Federal Models', paper prepared for the Annual Conference of the International Association of Centres for Federal Studies (IACFS), Rome, Italy.
- Casey, Alyssa C. (2008), 'The Guarantor of Unity in a Deeply Divided State: An Analysis of the Iraqi Constitution of 2005', College Undergraduate Research, Electronic Journal, available at: http://repository.upenn.edu/curej/84
- Central Statistical Organization (2009), 'Iraq's Governorates Area and Their Relative Share of Area and Population', Ministry of Planning, Republic of Iraq, available at: www.cosit.gov.iq
- Fantappie, Maria (2013), 'Contested Consolidation of Power in Iraq', Carnegie Middle East Centre, available at: http://carnegie-mec.org/2013/02/20,contested-consolidationof-power-in-iraq/fiev

- Filippov, Mikhail (2004), 'Revisiting Riker's Theory of Federalism', available at: http://artsci.wustl.edu/~polecon/conferences/filippov.pdf
- Gluck, Jason (2008), 'From Gridlock to Compromise: How Three Laws Could Begin to Transform Iraqi Politics', *United States Institute Of Peace*, available at: www.usip.org/publications/gridlock-compromise-how-three-laws-could-begin-transform-iraqi-politics
- Grimm, Dieter (2004), 'Can the Post-National Constellation Be Re-Constitutionalized? *TranState Working Papers*, University of Bremen, No. 2, available at: http//hdl.handle.net/10419/28283
- Hadad-Zervos, Faris (2005), 'The World Bank in Iraq: Iraqi Ownership for Sustainability', *The World Bank*, No. 39023, available at: www-wds.worldbank.org
- High Independent Electoral Commission of Iraq, www.ihec.iq/ar/index.php/news-archive/4636.html
- http://vision4iraq.blogspot.co.uk/2011/10/2003.html
- Hulsman, John C. and James Phillips (2003), 'Forging a Durable Post-War Political Settlement in Iraq', *The Heritage Foundation*, No. 1632, available at: www.heritage.org/research/middleeast/bg1632.cfm
- Index20090828. http//www.brookings.edu
- International Crisis Group (2005), 'Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry', available at: www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east_north_africa/iraq_iran_gulf/b19_unmaking_iraq_a_constitutional_process_gone_awry.pdf
- International Crisis Group (2009), 'Iraq's Provincial Elections: The Stakes', *Middle East Report*, No. 82, available at: www.crisisgroup.org

- Iraq Body Count, available at: www.iraqbodycount.org
- Jawad, Saad N. (2004), 'The Kurds of Iraq and Identity Crisis', available at: www.aljazeera.net/al-maarifah
- Jawad, Saad N. (2009), 'Iraqi Kurdistan and Turkey', *bitterlemons-internationalorg. Middle East Roundtable*, Vol. 7, Edition 44, available at: http :/ / bitterlemons-international .org
- Keil, Soeren (2010), 'The Contemporary Significance of Historical Legacies in Bosnia and Herzegovina', paper prepared for the International Research Workshop organized by the Centre for Federal Studies at the University of Kent, Canterbury.
- Kelley, Ryan P. (2005), 'Constructing Democratic Institutions in Divided Societies: The Case of Iraq', available at: http://people.carleton.edu/~amontero/Ryan %20Kelley.pdf
- Linz, Juan J. (1997), 'Democracy, Multinationalism and Federalism', available at: www.march.es/ceacs/publicacions/working/archiros/1997_103.pdf
- Morrow, Jonathan (2005), 'Iraq's Constitutional Process II', *United States Institute of Peace*, Special Report 155, November, available at: www.usip.org
- Morrow, Jonathan (2006) 'Weak Viability: The Iraqi Federal State and the Constitutional Amendment Process', *United States Institute of Peace*, available at: www.usip.org
- Musings on Iraq (2008), 'Overview of America's Policy towards Iraq: From the Clinton Years to the Sectarian War of 2006', available at: http://musingsoniraq.blogspot.co.uk/2008/06/overview-of-americas-policy-towards.html

- Otterman, Sharon (2004), 'Iraq: The Interim Constitution', Council on Foreign Relations, available at: www.cfr.org
- Peters, Katherine M. (2004), 'Blind Ambition', July, available at: www.govexec.com/magazine/features/2004/07/blind-ambition/17093
- Pollack, Kenneth M. (2005), 'Saban Center Expert Comments on Iraqi Constitution', The Brookings Institution, available at: www.Brookings.edc/events/2005/0816iraq.aspx
- Pollack, Kenneth M. (2006), 'The Seven Deadly Sins of Failure in Iraq: A Retrospective Analysis of the Reconstruction', The Brookings Institution, available at: www. brookings. edu/opinions/five-myths-about-the-iraq-troop-withdrawal/
- Pollack, Kenneth M. (2010), 'Five Myths about the Iraq Troop Withdrawal', The Brookings Institution, available at: www.brookings.edu/opinion/2010/0822_iraq_withdrawa_pollack.aspx
- Rees, Ashley A. (2007), 'Why Consociationalism Has Not United Iraq', available at: https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/9841/Rees_Ashley_A_BA_2007.pdf?sequence=1
- RFERL (2004), 'Iraq Report', Vol. 7, No. 14, available at: www.rferl.org/reports
- Samuels, Kirsti (2006), 'State-building and Constitutional Design after Conflict', IPA Report, available at: www.odi.org.uk/events/docs/1211/pdf
- Waldner, David (2009), 'The Limits of Institutional Engineering: Lessons from Iraq', The United States Institute of Peace, Report 222, available at: www.usip.org

- Weintraub, Jeff (2009), 'Thinking Seriously about "Centralism" and "Federalism" in Iraq', available at: http://jeffweintraub.blogspot.com/2009/03/thinking-seriously-about-centralism-and.html
- www.iraq.ild.org/LawsLstResult.aspx?SP=SUB
- www.iraqnaa.com (2010), 'Iraq under The Ottoman's Rule'

- **Thesis:**

- Askew, Louise (2011), 'Clinging to a Barbed Wire Fence: The Language Policy of the International Community in Bosnia-Herzegovina since 1995', Unpublished PhD Thesis, University of Nottingham.

- **Media interviews:**

- Hassan Al-Alawi, Al-Resheed Satellite Channel, 21 September 2010.
- Dr Ghalib Al-Shabender and Ibrahim Al-Somiedai, Iraqyya Satellite Channel, 12 April 2012.
- Iyyad Allawi, Al-Baghdadia Satellite Channel, 16 May 2012.
- Salih Al-Mutluk, Al-Baghdadia Satellite Channel, 23 July 2012.
- Barham Salih, Al-Baghdadia Satellite Channel, 28 July 2012.

يستكشف هذا الكتاب الاسباب الرئيسة التي جعلت من العراق دولة فدرالية وكيفية حدوث ذلك، ويحّلل تأثيرات عملية التشكيل على اداء المنظومة الفدرالية، ويحاجج الكتاب بأن المقاربات المختلفة التي تبناها عدد من المنظرين الفدراليين في الماضي خصوصاً نظرية (المساومة) لويليَم رايكر (William H. Riker)، لا تكفي لتفسير تشكّل النظام الفدرالي العراقي بشكل كامل، فإذا أردنا فهم عملية تأسيس العراق الفدرالي فلا بد من وضعه في سياق تأريخه الفريد وخصوصيته الثقافية، بالإضافة الى سياق النماذج الفدرالية الجديدة الأخرى التي ظهرت منذ نهاية الحرب الباردة، بما فيها: أنظمة بلجيكا، الفدرالية الروسية، إثيوبيا، والبوسنة والهرسك، نيجيريا. إن الهدف الرئيس للكتاب هو البحث في نشأة الفدرالية العراقية وأدائها وأهميتها من منظور الفدرالية الكلاسيكية على الصعيدين النظري والعملي؛ أي أنه يسعى لاستكشاف أسباب تحول العراق الى دولة فدرالية في ضوء التفسير الكلاسيكي.

عن المؤلف:

أنّ المؤلّفة فرح شاكر حاصلة على الدكتوراه من مركز الدراسات الفدرالية في جامعة كِنت (المملكة المتّحدة).



www.alrafidaincenter.com
info@alrafidaincenter.com
009647826222246
ص.ب. 252
العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية

ISBN 978-1-7747209-7-4

